



Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat

Zoumana Diarra

► To cite this version:

Zoumana Diarra. Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'Etat. Droit. Université de Grenoble, 2014. Français. NNT : 2014GREND001 . tel-01058363

HAL Id: tel-01058363

<https://theses.hal.science/tel-01058363>

Submitted on 26 Aug 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Administration publique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Monsieur Zoumana DIARRA

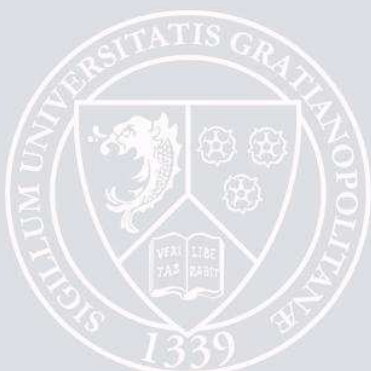
Thèse dirigée par **Monsieur Jean-Charles FROMENT,**
Professeur des universités

préparée au sein du Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit
l'Histoire et l'Administration Publique (C.E.R.D.H.A.P.)
dans l'École Doctorale Sciences Juridiques

Les mutations de la haute fonction publique au Mali : une contribution à l'étude de la réforme de l'État.

Thèse soutenue publiquement le **18 mars 2014**,
devant le jury composé de :

Monsieur Eloi DIARRA, Professeur de Droit public, Université
de Rouen, Rapporteur,
Monsieur Jean-Charles FROMENT, Professeur de droit public,
IEP de Grenoble, Directeur de thèse,
Monsieur Jean-Jacques GLEIZAL, Professeur émérite de Droit
public et de Science publique, Université de Grenoble,
Monsieur Ousmane Oumarou SIDIBE, Professeur de Droit,
Université des Sciences Juridiques et Politiques, de Bamako,
Rapporteur, Président du Jury.



L'Université de Grenoble n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Je dédie cette thèse à mon fils Sékou Amadou Tidiane Zoumana DIARRA.

REMERCIEMENTS

Selon un proverbe Bambara, « *un seul doigt ne saurait ramasser une pierre* ». Cette thèse en est une belle illustration. Je tiens donc à remercier du fond du cœur tous ceux qui ont contribué, de quelque manière que ce soit, à la réussite de ce travail.

Au Professeur Jean-Charles FROMENT, pour sa confiance en moi et surtout pour sa disponibilité et son sens élevé de l'écoute et de compréhension.

Au Professeur Nicolas KADA, pour son soutien.

A mes chers amis pour leur travail de relecture et de correction : Bénédicte FISCHER, Denis JOUVE, Léo VANIER et Yaya GOLOGO, Abdoul Aziz AGUISSA.

A tous les membres et personnel du CERDHAP que j'ai côtoyés depuis le début de cette thèse, notamment à Paola GERACI, ancienne responsable administrative du Labo et à Gina MARANGONI.

Je remercie tout particulièrement toute ma famille et mes proches au Mali.

Je ne saurais terminer cette rubrique sans remercier mon épouse, Massaran Sékou DIARRA pour sa longue patience et son soutien indéfectible.

C'est grâce au soutien, à la fois moral et matériel, amical et fraternel, des uns et des autres que je dois la réalisation de cette thèse.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
PREMIERE PARTIE - CADRE D'ANALYSE DES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE MALIENNE	37
TITRE 1- TRIPLE REGARD SUR UNE INSTITUTION EN MUTATION	41
<i>Chapitre 1- La haute fonction publique : héritière d'un double passé</i>	43
<i>Chapitre 2- L'accession à l'indépendance, rupture ou coopération dans l'encadrement administratif supérieur ?</i>	111
TITRE 2- L'IDENTIFICATION DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE MALIENNE	149
<i>Chapitre 1- La forte pression du pouvoir politique sur la haute fonction publique : le syndrome de la présidentialisation du régime politique</i>	151
<i>Chapitre 2- Les hauts fonctionnaires sous la pression des intérêts sociétaux : la sociétalisation de la haute fonction publique</i>	191
DEUXIEME PARTIE - LA NECESSAIRE RESTRUCTURATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE : CONDITION DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ÉTAT AU MALI	217
TITRE 1- UNE POSSIBLE CONCILIATION ENTRE LE RECOURS AUX VALEURS SOCIO- CULTURELLES ET LES VALEURS D'UNE NOUVELLE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS UN ÉTAT FONCTIONNEL	221
<i>Chapitre 1- L'attachement de la haute fonction publique à l'environnement socio-culturel du pays : un remède à la crise de la légitimité de l'État malien</i>	225
<i>Chapitre 2- Vers un changement de la gestion de la haute fonction publique en faveur du renforcement de capacités de l'appareil administratif de l'État malien</i>	255
TITRE 2- LES HAUTS FONCTIONNAIRES AU CŒUR D'UNE ARTICULATION ENTRE ÉTAT ADMINISTRATIF, ÉTAT POLITIQUE ET INSTANCES SOCIALES AU MALI	285
<i>Chapitre 1- Administration et politique : une indispensable articulation entre État administratif et État politique</i>	287
<i>Chapitre 2- Pour une articulation entre État administratif et instances sociales</i>	311
CONCLUSION GENERALE	343
BIBLIOGRAPHIE	347

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACP: Afrique Caraïbes Pacifique

AEF: Afrique Equatoriale Française

AOF: Afrique Occidentale Française

AOPP:

CAFRAD: Centre de Formation et de Recherche Administrative sur l'Afrique

CAP: Comité

CERDHAP: Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit, l'Histoire et l'Administration Publique

CEAN: Centre d'Etudes sur l'Afrique Noire

CGT: Confédération Générale des Travailleurs

CMLN: Comité Militaire de Libération Nationale

CNRA: Commission Nationale de Réforme Administrative

CRA: Commission de Réforme Administrative

CSLP: Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté

EFAM: Ecole Fédérale d'Administration du Mali

EMIA: Ecole Militaire Inter-Arme

ENA: Ecole Nationale d'Administration

ENFOM: Ecole Nationale de la France d'Outre-mer

ENI: Ecole Nationale d'Ingénieurs

ENSUP: Ecole Norme Supérieure

FED: Fonds Européen pour le Développement

FMI: Fonds Monétaire International

GAR: Gestion Axée sur les Résultats

HFP: Haute Fonction Publique

IIAP: Institut International d'Administration Publique

IPR: Institut Polytechnique Rurale

JORF: Journal Officiel de la République Française

JORM: Journal Officiel de la République du Mali

OFPA: Observatoire de la Fonction Publique en Afrique

OSC: Organisation de la Société Civile

PAOCS: Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile

RFAP: Revue Française d'Administration Publique

RIPC: Revue Internationale de Politique Comparée

RISA: Revue Internationale de Science Administrative

UDPM: Union pour la Démocratie et le Progrès au Mali

US-RDA: Union Soudanaise pour le Rassemblement Démocratique

INTRODUCTION

Lorsqu'on examine la question du sous-développement en Afrique, force est de constater l'absence d'unanimité quant aux solutions à y apporter. La discordance ainsi observée, contraste avec les investigations étiologiques. Sur le terrain, un large consensus paraît se dessiner. Généralement, on s'accorde à reconnaître, par exemple, que l'instabilité de l'État et de ses institutions constitue une des causes fondamentales du sous-développement du Continent.

Le vent de la démocratisation, qui a soufflé en début des années 90 dans la plupart des États africains, a entraîné des changements considérables sur les plans politique, social et administratif. Parmi les préoccupations inscrites à l'agenda politique du moment figuraient les réformes institutionnelles, notamment celles de l'État et de ses démembrements. Cela s'expliquait par la nature profondément dégradée qui caractérisait et caractérise encore les rapports entre l'État et la société. Aussi, cette situation résultait-elle, le plus souvent, directement de la faiblesse des appareils étatiques et des carences d'organisation et d'encadrement qui s'en suivent. En d'autres termes, la faiblesse de l'État en Afrique pose inévitablement la question de la crise de son appareil administratif, plus précisément l'encadrement administratif supérieur de son bras humain que l'on peut, ici, appeler la haute fonction publique.

En effet, les échelons supérieurs sont essentiels à la fonction publique, les agents situés à ce niveau doivent non seulement être compétents, mais aussi être en mesure de définir la moralité de l'institution et des autres services publics, de même que des autres institutions sociales. Ce groupe assure un leadership professionnel et assume la responsabilité de l'usage responsable des ressources publiques, tout en offrant des conseils stratégiques dans l'intérêt public des dirigeants politiques¹.

Cependant, la haute fonction publique en Afrique reste encore, dans bien des cas, une « terre vierge » pour les chercheurs africains et africanistes. Si certaines pistes ont été ouvertes et ébauchées par certains chercheurs africains, notamment sur les élites africaines en

¹ OLOWU (Dele), « La Réforme des salaires de la fonction publique en Afrique », Bruxelles, in *Revue Internationale des Sciences Administratives (R.I.S.A.)*, volume 76, numéro 4, décembre 2010, page 668.

général², de vastes chantiers demeurent à explorer sur l'encadrement administratif supérieur dans les États africains au Sud du Sahara.

C'est dans cette perspective que se situe la problématique de la réforme de la haute fonction publique au Mali. Il s'agit avant tout d'explorer cette réforme dans le but de contribuer à l'étude de la réforme de l'État malien. Toutefois, la notion de haute fonction publique au Mali, comme en Afrique d'une manière générale, telle qu'elle est appréhendée, reste floue. Il convient donc d'analyser de prime abord le cadre conceptuel, avant d'évoquer le lien qui existe entre la crise de l'institution et celle de l'État, la problématique, la méthodologie et les démarches poursuivies pour la réalisation de ce travail.

A/ Le cadre conceptuel de la haute fonction publique au Mali

Dans le cadre d'une recherche d'ensemble sur la haute fonction publique, la diversité des approches, juridique, sociologique et institutionnelle, risque, selon Raphaël Draï, de ressembler à une sorte de dispersion méthodologique si n'était préalablement tenté ou émise une définition, au sens exhaustif et terminal du mot, du moins une reconnaissance ou une identification plus précise de la notion elle-même³.

À partir de là, l'étude de la haute fonction publique au Mali, et même ailleurs, pose la problématique de son identification sur la base des critères statutaire, fonctionnel et politique. Ce travail d'identification n'a pas été assez exploré au Mali, et en Afrique d'une manière générale. Qui appartient à la haute fonction publique malienne ? L'encadrement administratif supérieur au Mali forme-t-il un ensemble homogène ou est-il uniquement constitué d'élites disparates et concurrentielles ? Comment est-il structuré ? Quel est son rôle dans le processus décisionnel ?

² TESSILIMI (Bakary), *Les Elites politiques en Côte-d'Ivoire (modernisation du système politique ou formation d'une classe dirigeante)*, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Science politique, Université de Paris-X Nanterre, U.E.R. de Sciences Juridiques et Politiques, 1983, 2000 pages ; NFOULE MBA (Fabrice), *La Haute administration au Gabon, 1956-1991 : modalités d'émergence de la classe dirigeante gabonaise*, Université de Paris I, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine de l'Afrique, Juillet 2007, 440 pages, etc.

³ DRAI (Raphaël), « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », in LOCHAK (Danièle) et autres, *La Haute administration et la politique*, Paris, PUF, Collection du CURAPP, 1986, page 223.

Il s'agira ici de tenter d'identifier les hauts fonctionnaires maliens (a), de les définir (b), d'identifier les postes de haut fonctionnaire (c) et de justifier les raisons de l'exclusion de certains corps de hauts fonctionnaires de notre champ d'étude (d).

a-Tentative d'identification des hauts fonctionnaires maliens

Pour Pierre Ayoun N'Dah, « *L'administration dont le fonctionnement repose sur le principe de la hiérarchie reconnaît en son sein, un management supérieur que l'on peut appeler la haute administration, un corps d'élite non encore identifié en Afrique* »⁴. Ces propos du professeur Ayoun N'Dah indiquent la nécessité d'un travail d'identification des membres de la haute fonction publique. Mais la première difficulté a trait à la façon de désigner cette catégorie spécifique de fonctionnaires (1). En raison de cette diversité de terminologies, on va s'interroger sur la question de l'insaisissabilité des hauts fonctionnaires (2), avant de voir les différentes approches permettant de les identifier(3).

1- Des terminologies différentes utilisées pour désigner le même objet : les hauts fonctionnaires

De nombreux auteurs ont travaillé sur le même objet sans utiliser les mêmes terminologies pour désigner les hauts fonctionnaires. Ainsi, Ezra N. Suleiman distingue entre l'« élite » et la « super-élite » administrative. La deuxième catégorie désigne des « *fonctionnaires hautement qualifiés* »⁵ pour exercer des fonctions au nom de l'État (critère fonctionnel). Cette définition d'Ezra N. Suleiman considère les « *super-élites* » comme synonyme d'appartenance aux « *grands corps* »⁶ de l'État. La notion de « *Grands corps* » n'existant pas dans l'architecture administrative du Mali, malgré l'influence du système administratif français, ce critère ne sera pas privilégié ici dans la recherche de définition des

⁴ N'DAH (Pierre Ayoun), *Modernisation de l'État africain*, Abidjan, les éditions du CERAP, 2003, page 60.

⁵ SULEIMAN (Ezra N.), *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, traduit de l'américain par Martine Meusy, Paris, Editions du Seuil, collection « Sociologie Politique », 1976, page 115.

⁶ Nous reviendrons plus tard sur cette notion de « Grands corps ».

hauts fonctionnaires maliens. De plus, il ne tient pas compte du statut du haut fonctionnaire, c'est-à-dire de son appartenance à un corps de la fonction publique.

Bernard Gournay, Jean-François Kessler, et Jeanne Siwek-Pouydesseau, quant à eux, présentent la distinction suivante : les « *hauts fonctionnaires remplissent des fonctions administratives à un niveau élevé et exécutent les tâches de conception et de direction, d'une part, les « grands commis de l'État* »⁷ qui sont en relations constantes avec les hommes politiques et sont étroitement associés à l'élaboration des décisions qui orientent la vie de la nation, d'autre part.

Aussi, faut-il recourir à la notion de cadre dirigeant de l'État. Selon une Circulaire Primo-ministérielle française, le cadre dirigeant vise « *les postes les plus élevés dans la hiérarchie administrative de l'État et de ses établissements publics, dont les titulaires sont élus en conseil des ministres* »⁸. Cette définition tient compte à la fois des critères fonctionnels et politiques, mais sans aucune référence au critère statutaire. Elle serait ainsi trop large pour désigner les hauts fonctionnaires dans un contexte malien.

Fabrice Nfoule Mba, un chercheur gabonais, utilise plutôt la notion de « *personnel administratif dirigeant* » qui désigne les fonctionnaires appartenant à la fois aux catégories supérieures des corps de la catégorie « A » et exerçant des fonctions d'autorité⁹. Dans cette acception, deux critères ont été retenus par l'auteur : le critère statutaire et celui relatif à la fonction (critère fonctionnel ou positionnel). Cependant, le lien étroit entre le politique et l'administratif n'y est pas mis en exergue. Ce qui exclut d'emblée les membres des cabinets ministériels. De même, de nombreux pays anglophones utilisent diverses expressions, pour désigner les membres de leur haute fonction publique. Au Royaume-Uni et en Hongrie, on parle du « *Senior Civil Service* », ou « *Senior Management Service* » en Afrique du Sud.

D'une manière générale, l'appellation « *hauts fonctionnaires* » renvoie au groupe d'agents qui appartiendraient à la catégorie de cadres supérieurs. Il s'agit d'une structure mobile de hauts responsables dotés de vastes compétences dans le domaine de la gestion et d'une perception d'ensemble des valeurs et responsabilités du secteur public. Ces « *hauts*

⁷ GOURNAY (Bernard), KESSLER (Jean-François), SIWEK-POUYDESSEAU (Jeanne), *Administration publique*, Paris, PUF, 1967, page 430.

⁸ Circulaire n°5444/SG du Premier Ministre français en date du 10 février 2010, page 1.

⁹ NFOULE MBA (Fabrice), *La Haute administration au Gabon, 1956-1991 : modalités d'émergence de la classe dirigeante gabonaise*, Université de Paris I, Thèse de doctorat en Histoire contemporaine de l'Afrique, Juillet 2007, page 4.

fonctionnaires » font souvent l'objet d'une politique de gestion des ressources humaines (G.R.H.) à part, notamment pour ce qui concerne la gestion des performances. La haute fonction publique aurait pour mission d'assurer un leadership actif, et de promouvoir la coordination des politiques des différents ministères, ainsi que la cohésion culturelle entre les hauts fonctionnaires¹⁰.

Cependant, les doctrinaires n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les critères et sur l'appellation du groupe contenant les hauts fonctionnaires. La signification de la haute fonction publique varie aussi selon les systèmes administratifs. Ainsi, en Afrique anglophone, le terme a généralement deux sens différents¹¹. D'un côté, les expressions, « *Assistant Secretaries* », « *Senior Assistant Secretaries* », « *Principal Assistant Secretaries* », « *Under Secretaries* », « *Permanent/Principal Secretaries* » ou leurs équivalents, peuvent désigner des hauts fonctionnaires. De l'autre, le terme peut être entendu, selon la conception émise lors d'un séminaire inter-régional sur le perfectionnement des hauts fonctionnaires tenu à Genève en août 1968, comme les fonctionnaires qui occupent les échelons les plus élevés de la hiérarchie administrative.

En effet, en l'absence d'indicateur juridique, la nature des fonctions, la proximité avec le politique et la position statutaire constituent des éléments qui peuvent compléter le vide ou le flou juridique dans la définition du haut fonctionnaire au Mali¹². Si l'unanimité est faite sur l'existence de la haute fonction publique, il n'en est guère par rapport à sa composition et sa délimitation. Il convient donc de poser la question de savoir si les hauts fonctionnaires constituent un groupe insaisissable au Mali¹³.

¹⁰ Cf. KETELAAR (Anne.), NICK (Manning), TURKISCH (E.), « Formules de gestion de la Haute fonction publique sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays », Editions 2007, page 73.

¹¹ BECKER (Roger) et OBENG (Anthony), « Possibilités existantes en matière de formation des Hauts Fonctionnaires en Afrique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, C.A.F.R.A.D., Tanger, décembre 1970, n°5, pages 61.

¹² Le premier texte faisant usage du mot « haut fonctionnaire » au Mali est l'ordonnance n°40 C.M.L.N du 8 août 1969 fixant par catégorie d'indemnité de fonction à certains hauts fonctionnaires et agents de l'État. (J.O., page 580)

¹³ CHAGNOLLAUD (Dominique), *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIe-XXe siècle*, Paris, in Fayard, 1991, 399 pages. CHARLE (Christophe), *Les Hauts fonctionnaires en France au XIXème siècle*, Paris, éditions Gallimard/Julliard, collection « Archives », pages 14 et suivantes.

2- Hauts fonctionnaires au Mali : un groupe insaisissable?

Pour Pierre Ayoun N'Dah, en Afrique, la haute administration serait introuvable, tant dans le concept que dans la réalité, en raison de l'absence cruelle d'un corps d'élites pour tirer la fonction publique vers des hauteurs indispensables à la poursuite et à la réalisation de grandes ambitions nationales¹⁴.

Une série d'auteurs se sont penchés sur cette question tant embarrassante : qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire? Pour Christophe Charles, « *cette question n'a, en soi, pas grand sens* »¹⁵. Mais la question est d'autant plus délicate, à en croire Jean Emile Reymond¹⁶, qu'il n'y aurait pas de définition absolue et définitive des hauts fonctionnaires. Pour lui, tout dépend du temps et du lieu. Quant à Pierre Lalumière, il trouve que « *l'existence des hauts fonctionnaires au sein de l'administration française ne fait pas de doute* »¹⁷. Mais pour la composition et l'extension de ce groupe, les opinions néanmoins, sont assez divergentes, reconnaît Henri Comte¹⁸, d'autant qu'il n'est pas reconnu par le droit.

Les lacunes réglementaires et législatives n'en manquent pas, non plus. Dans le même esprit, Jean-Louis Bodiguel et Jean-Louis Quermonne estiment que « *la haute fonction publique ne se laisse pas facilement délimiter. L'histoire, le droit, la sociologie ont, chacun, avancé des critères qu'une analyse plus fine invalide* »¹⁹. Pour Roger Becker et Anthony Obeng²⁰, identifier le « *haut fonctionnaire* » n'est pas chose facile.

Ces difficultés liées à la définition du haut fonctionnaire se comprennent aisément si l'on sait qu'au Mali il n'y a jamais eu, et il n'y a toujours pas encore, en Droit administratif, de définition du fonctionnaire émise par la loi, *a fortiori* du haut fonctionnaire²¹. Pour Pierre Ayoun N'Dah, la haute fonction publique serait un état d'esprit forgé par une formation

¹⁴ AYOUN NDAH (Pierre), *op. cit.*, page 61.

¹⁵ CHARLE (Christophe), *Les Hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1980, 268, page 13.

¹⁶ REYMOND (Jean Emile), « Hauts fonctionnaires », in *Revue administrative*, 1954, page 131.

¹⁷ LAMIERE (Pierre), « Les Hauts fonctionnaires », *Chronique Dalloz*, 1959, page 241.

¹⁸ Le Tour extérieur dans la fonction publique, in *AJDA*, juillet-août 1977, page 353.

¹⁹ QUERMONNE (Jean-Louis) et BODIGUEL (Jean-Louis), *op. cit.*, page 43.

²⁰ BECKER (Roger) et OBENG (Anthony), *op. cit.*, page 59-61.

²¹ L'article 1^{er} de la Loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires ne délimite que son champ d'application.

appropriée et raffermi à la pratique²². Aussi, les mêmes problèmes se posent-ils avec la notion moderne de « *cadre* »²³, même si Jacqueline Morand-Devillier trouve que « *cette imprécision n'enlève rien de leurs autorités* »²⁴.

« *La haute fonction publique apparaît comme une notion floue, mouvante, incertaine* » reconnaissent Jean-Louis Bodiguel et Jean-Louis Quermonne²⁵. Partant de ce constat, et au regard des héritages institutionnels légués par la colonisation, on peut affirmer que la notion de haute fonction publique en Afrique subsaharienne francophone, et au Mali dont il sera essentiellement question dans ce travail, ne se présente pas moins comme une notion « *incertaine* » aux contours « *flous* ».

Les caractères « *incertain* » et « *flou* » de la notion de haut fonctionnaire se résument essentiellement en la variété de ses dénominations et en la multiplicité de ses sous-catégories comme précédemment évoquées. Il résulte ainsi des difficultés de délimitation de son champ d'application. En d'autres termes, la recherche d'une définition de la haute fonction publique apparaît comme une entreprise particulièrement périlleuse. La raison en est qu'il n'existe pas en la matière de critères qui fassent l'unanimité. Alors, la question est-elle insoluble ?

3- Les différentes approches

Dominique Chagnollaude²⁶ développe trois types d'approches de « *hauts fonctionnaires* », non exclusives les unes des autres : la proximité avec le politique, l'homogénéité du groupe et l'idéologie.

La première approche, la proximité avec le politique, définit les hauts fonctionnaires par leur position, à la jonction du politique et de l'administratif²⁷. Pour Pierre Lalumière, les

²² AYOUN N'DAH (Jean-Pierre), *op. cit.*, page 61.

²³ CODACCIONI (Marc), « Le Recrutement des hauts fonctionnaires », in *La Revue administrative*, n°24, mars-avril 1971, p137.

²⁴ MORAND-DEVILLIER (Jacqueline), « Les Hauts fonctionnaires », in *Administration*, décembre 1982, page 77.

²⁵ BODIGUEL (Jean-Louis) et QUERMONNE (Jean-Louis), *La Haute fonction publique sous la Vème République*, Paris, P.U.F., 1983, page 11.

²⁶ CHAGNOLLAUD (Dominique), *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Fayard, 1991, pages 14 et suivantes.

²⁷ Ses partisans : LOSCHAK (Danièle), présentation ouvrage collectif, *La Haute Administration et la politique*, Paris, PUF, 1987, page 242; MENY (Yves), « A la jonction du politique et l'administratif : les hauts

hauts fonctionnaires se présentent comme « *le personnel des cabinets ministériels et des grandes directions des administrations centrales de l'État qui est en contact direct et constant avec les ministres* »²⁸. D'une manière assez constante, sont considérés comme hauts fonctionnaires, les fonctionnaires qui occupent les emplois les plus importants et les plus politiques de l'administration²⁹.

Dans le contexte malien, pour Adama Traoré, Conseiller technique au Ministère en charge de la Fonction publique du Mali, font partie de la haute fonction publique « *tous ceux qui sont nommés par décret et dont la fonction est aussi technique que politique* »³⁰. Les termes proximité ou confusion avec le politique permettent de percevoir l'artifice d'une telle distinction, si elle n'est pas d'abord comprise comme construction sociale et non comme une donnée d'évidence.

Jean-Louis Quermonne et Jean-Louis Bodiguel soulignent les notions « *d'instrumentalité* » et de « *neutralité* » qui sous-tendent cette approche³¹. Pour ces deux auteurs: « *... font partie de la classe dirigeante administrative ceux qui, soit en raison des tâches et des responsabilités qu'ils assument, soit par leur proximité du politique, sont au cœur des processus de décision. La proximité du politique doit être entendue comme la fréquence des contacts avec les membres du gouvernement, les partenaires sociaux, les élus et les représentants des gouvernements étrangers. A ce titre, appartiennent à cette classe les membres des cabinets ministériels, les administrateurs civils dans certains secteurs clés, ceux qui traitent de projets importants, ceux qui participent aux instances administrativo-politiques, c'est-à-dire aux comités et réunions interministérielles, ceux qui participent aux négociations internationales et ceux qui œuvrent dans certaines administrations de mission* »³².

Cette approche de « *haut fonctionnaire* » s'apparente à celle développée par Bakary Tessilimi traitant des élites politiques en Côte d'Ivoire. Ainsi, les hauts fonctionnaires ou « *la*

fonctionnaires », in *Pouvoirs*, n°40, 1987, pages 5 et suivantes ; LALUMIERE (Pierre), *op.cit.*, CODACCIONI (Marc), *op.cit.*, etc.

²⁸ LALUMIERE (Pierre), *Les Hauts fonctionnaires*, Paris, Dalloz, 1969, Chronique, page 241.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Cf. Entretien réalisé le 29/09/2010 au Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Réforme de l'État.

³¹ BODIGUEL (Jean-Louis) et QUERMONNE (Jean-Louis), *La Haute fonction publique sous la Ve République*, Paris, P.U.F., Collection « Politique d'aujourd'hui », 1983, page 59.

³² *Ibidem*, page 23.

bourgeoisie administrative » seraient, selon cet auteur, étroitement associés dans l'exercice de leur fonction aux membres du personnel politique (membres des cabinets ministériels, directeurs d'administrations centrales ou d'entreprises publiques et para-publiques). Ces fonctionnaires seraient véritablement dans « *l'anti-chambre du pouvoir* », car à la faveur d'un remaniement ministériel ou d'élection même partielle, ils seraient en position favorable pour accéder à l'élite politique³³.

Quant à Bernard Gournay, il parle de « hauts fonctionnaires », qui constituent un « ensemble hétérogène auquel il distingue les « *grands fonctionnaires, qui travaillent en relation constante avec le personnel politique et qui sont associés de manière étroite à la préparation et à la mise en œuvre des décisions majeures intéressant la collectivité nationale* »³⁴, même s'il n'existe pas de coupure nette entre les deux catégories, précise l'auteur. Dans la même logique de catégorisation, Pierre Birnbaum distingue entre le personnel politique classique, professionnel, d'un côté et, de l'autre, des « *hauts fonctionnaires* » qui détiennent une compétence d'une tout autre nature. Dans l'histoire du système administratif d'inspiration française, ces deux catégories ont entretenu des relations de nature différente qui vont de la franche hostilité à la fusion quasi complète. L'homogénéité ou l'hétérogénéité de l'élite politico-administrative apparaît dès lors comme un facteur important qui déterminerait en partie la cohésion de l'État³⁵.

La deuxième approche permet d'apercevoir l'homogénéité substantielle du groupe au regard d'une communauté d'origine sociale, de formation et de socialisation, en particulier par l'E.N.A. Celle-ci produit cependant plusieurs catégories de fonctionnaires aux carrières différentes. Ainsi, le groupe des hauts fonctionnaires ne peut jamais être saisi en tant que tel mais à travers quelques « *grands corps* » qui en forment le noyau dur. Sur la base de cette approche, Jacques Chevallier définit, pour sa part, la haute fonction publique comme « *un groupe limité de personnes occupant de hautes situations professionnelles, ayant un style de vie particulier, une grande conscience de groupe, des capacités, des responsabilités et le*

³³ TESSILIMI (Bakary), *Les Elites politiques en Côte-d'Ivoire (modernisation du système politique ou formation d'une classe dirigeante)*, Thèse de Doctorat d'Etat en Science politique, Université de Paris-X Nanterre, U.F.R. de Sciences Juridiques et Politiques, 1983, page 1815.

³⁴ GOURNAY (Bernard), « Un Groupe dirigeant de la société française : les Grands fonctionnaires », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, avril 1964, numéro 2, volume XIV, page 215.

³⁵ BIRNBAUM (Pierre), *op. cit.*, pages 1 et suivantes.

*pouvoir à un degré ou à un autre... »³⁶. Cette approche s'apparente à la conception africaine de la haute fonction publique, c'est-à-dire, selon l'expression du professeur Samaké³⁷, la fraction bureaucratique de la bourgeoisie d'État³⁸ composée de hauts fonctionnaires. Cette couche se distingue par « *son prestige, son niveau de vie souvent élevé (du moins le plus élevé), sa tendance à rationaliser son comportement soit dans un but d'explication, soit dans un but de justification* »³⁹.*

A partir de cette approche, il s'avère qu'au Mali, les hauts fonctionnaires ont relativement les mêmes niveaux de formation, au moins sont tous titulaires d'une maîtrise ou équivalent. Ils occupent, presque tous, des fonctions de conception, contrôle, évaluation, conseil, etc. L'occupation de ces emplois supérieurs produit des conséquences sur leur style ou niveau de vie, qui les distinguent des autres catégories de fonctionnaires ou des citoyens ordinaires. *Primo*, elle leur confère un certain nombre de prestiges, de privilèges, et les dote d'un certain nombre de pouvoirs. Il n'y a qu'eux qui occupent des logements administratifs, du moins perçoivent des primes de logements plus élevées, qui disposent des véhicules de service et/ou de domicile. *Secundo*, l'exercice des fonctions supérieures crée en eux une certaine conscience professionnelle dans la plupart des cas.

Cependant, Jacques Chevallier soulève la diversification de l'origine sociale des fonctionnaires qui ferait éclater l'homogénéité du milieu administratif⁴⁰. Les comportements des fonctionnaires peuvent se caractériser par une forte différenciation, voire une nette coupure entre le milieu des hauts fonctionnaires, qu'unit une communauté d'origine et de formation, l'adhésion aux mêmes valeurs : « *culte de l'État, de l'intérêt général, de l'efficacité, la proximité des centres de décision, une liberté de pensée et d'action ; celui des fonctionnaires moyens qui, assurant un rôle intermédiaire de relais, s'efforcent de développer leur marge de manœuvre au sein de l'appareil ; celui, enfin, des fonctionnaires subalternes, dont l'attachement au service public est assez rituel et qui privilégient la sécurité d'emploi et*

³⁶ CHEVALLIER (Jacques), « L'Idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement ? », in *Discours et idéologie*, Paris, PUF, 1980, 432 pages.

³⁷ SAMAKE (Fousseyni), *Administration et développement : le cas du Mali (contribution à la critique de la théorie de l'administration du développement)*, Thèse de doctorat d'État en droit, Université des Sciences sociales de Grenoble, juillet 1984, 355 pages.

³⁸ Celle-ci est constituée par la bourgeoisie bureaucratique, politique et militaire.

³⁹ AGLEMAGNON (F. N'Sougan), « Mythe et réalité de la classe sociale en Afrique Noire : le cas du Togo », in *CIS*, Janvier-Juin 1965, page 162, cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 305.

⁴⁰ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, Paris, PUF, Collection « Thémis droit », 2007, page 288.

la défense des droits acquis »⁴¹. Ainsi, entre une élite administrative avide de pouvoir, de cadres moyens soucieux de réduire leur dépendance et une base revendicative et prolétarisée, il n'y aurait, apparemment, plus guère de points communs : les univers tendent à devenir étanches, quasi imperméables les uns aux autres. Le dialogue devient difficile entre des populations qui s'ignorent, tout en se côtoyant en permanence, et dont les valeurs, les aspirations, les réactions sont radicalement différentes⁴². Les tensions latentes et les conflits ouverts au sein de l'appareil ne sont que l'expression tangible de cette hétérogénéité.

Mais, est-ce que ce caractère relativement homogène de la haute fonction publique suffit pour distinguer celle-ci des autres élites, comme les élites politiques, économiques? D'après Dominique Chagnollaud, « *distingués du reste de l'appareil administratif, ces hauts fonctionnaires restent aussi singularisés par le prestige social qui entoure leur activité* »⁴³. Cela sous-entend qu'il n'est pas aussi si facile de les distinguer des autres élites. C'est pourquoi, la définition donnée par Jean Bernard combine les deux premiers types d'approches. Il qualifie ainsi de haut fonctionnaire, « *tout employé permanent de l'État ou d'une grande administration publique territoriale, exerçant un pouvoir de direction supérieure au sein de cette administration et responsable devant le pouvoir politique situé à la tête de celle-ci* »⁴⁴.

Enfin, la troisième approche définit le groupe, par son « *idéologie* »⁴⁵, l'intérêt général, produit par la professionnalisation.

A ces trois approches, il convient aussi d'ajouter, dans un contexte malien, un quatrième type d'approche qui est lié au niveau de formation. Il s'agit de l'appartenance à la catégorie « A » selon le Statut général des fonctionnaires du Mali. Pour Roland Drago, les hauts fonctionnaires seraient « *les agents (appartenant nécessairement à la catégorie A) qui*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ CHAGNOLLAUD (Dominique), *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIII-XXe siècle*, Paris, Fayard, page 28.

⁴⁴ BERNARD (Jean), « Le Haut fonctionnaire, agent autonome d'un modèle politico-économique », Paris, Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la Planification (C.E.P.R.E.M.A.P.), numéro 9219, 18 août 1992, page 1.

⁴⁵ BIRNBAUM (Pierre), *Dimensions du pouvoir*, Paris, PUF, 1984, page 211. Dans cet ouvrage où il pense du concept d'idéologie comme « *ciment* » de l'institutionnalisation du haut personnel de l'État.

participent à la décision au niveau le plus élevé de l'État en contact étroit avec les autorités politiques »⁴⁶. De cette définition ressortent trois critères: statutaire, fonctionnel et politique.

Dans le même ordre d'idées, selon Baba Berthé, il faut distinguer deux éléments de définition du haut fonctionnaire au Mali : les critères formel et matériel. Le premier se réfère au niveau de formation (au moins, être titulaire d'une maîtrise ou équivalent). Le second critère porte sur la fonction, et la dimension politique de la nomination. Pour lui, le critère formel doit être considéré comme obligatoire et tous les autres critères (fonctionnel et politique) doivent être alternatifs⁴⁷.

b- Tentative de définition du haut fonctionnaire au Mali

Au regard des différents éléments de définition précédemment analysés et sur la base d'un faisceau de critères, il sera retenu la définition suivante : sont hauts fonctionnaires au Mali, les fonctionnaires relevant de la catégorie « A » du Statut général des fonctionnaires, qui occupent les échelons les plus élevés de la hiérarchie administrative, et/ou dont la nomination à la tête d'un service public de l'État, au sens de la loi 94-009⁴⁸, fait l'objet d'un décret simple ou d'un décret pris en Conseil des ministres. Cette définition combine essentiellement le critère obligatoire et les critères alternatifs. Le tableau ci-dessous résume les différents critères retenus ici.

⁴⁶ DRAGO (Roland), Cours de science administrative, 1966-1967, page 221.

⁴⁷ Entretien réalisé le 28/09/2010 à Koulouba, au Secrétariat Général de la Présidence de la République du Mali.

⁴⁸ Cf. article 3 de ladite loi : les services publics de la République du Mali sont : 1° Les services de l'Administration centrale (secrétariat général, Cabinet, et les services centraux tels qu'une Direction nationale) ; 2° Services régionaux et subrégionaux, 3° Services rattachés ; 4° Services extérieurs ; 5° Services personnalisés (Etablissements publics, les sociétés d'État, les sociétés d'économie mixte) ; 6° Services des collectivités décentralisées.

Critère obligatoire	Critères alternatifs		
Appartenance à la catégorie « A » du Statut général des fonctionnaires du Mali	Critère fonctionnel	Critère juridique	Critère politique
	Occupation d'un poste à la tête d'un service public de l'État	Décision de nomination prise par décret	Proximité avec le politique

Le premier critère, que l'on peut qualifier de formel, est relatif à l'appartenance à la catégorie « A » du statut général des fonctionnaires⁴⁹. Ainsi, pour appartenir à cette catégorie, il faut avoir un niveau de formation équivalent d'au moins à la Maîtrise (Master 1), soit un baccalauréat plus quatre années d'études avec succès. Tous les hauts fonctionnaires sont donc titulaires, au moins, d'une Maîtrise ou d'un diplôme équivalent. Une autre caractéristique liée à cette appartenance à la catégorie « A » tient au fait qu'au Mali « *l'avancement à la catégorie A s'effectue exclusivement par voie de formation* ». ⁵⁰ L'accès aux autres catégories de fonctionnaires (de « C » à « B1 », ou de « B1 » à « B2 ») peut d'effectuer sur concours professionnel⁵¹.

Quant aux critères alternatifs, ils sont ainsi qualifiés, parce qu'il n'est pas nécessaire d'exiger la réunion des trois critères pour avoir la qualité de haut fonctionnaire au Mali. D'une part, cela restreindrait considérablement le nombre de hauts fonctionnaires. D'autre part, on qualifierait trop tôt certains d'ancien haut fonctionnaire parce qu'ils ont perdu la confiance du politique alors qu'ils remplissent les deux autres critères.

Après avoir analysé les différentes approches et définitions de la haute fonction publique, il convient de noter que la spécificité de celle-ci au Mali, et en Afrique d'une manière générale, ne se trouve pas forcément dans les critères d'identification précédemment décrits. Elle s'inscrit plutôt dans une tendance à considérer la réalité sociologique comme élément déterminant dans la carrière du haut fonctionnaire : la pratique des promotions sur

⁴⁹ Cf. Annexe 2.

⁵⁰ Article 102 du Statut général des fonctionnaires.

⁵¹ Article 103 du Statut général des fonctionnaires.

des bases ethniques, régionales parfois au mépris des compétences⁵². C'est là où se trouve l'élément principal de différenciation. Dans la même optique, Jean-Marie Breton affirme que la fonction publique d'Afrique noire francophone en tant qu'institution devrait surtout faire face aux problèmes du sous-développement et à la « *détribalisation de la vie collective* »⁵³.

c- Identification des postes de la haute fonction publique au Mali

Prendre le groupe des hauts fonctionnaires comme données, et poser le problème de la délimitation de ses frontières ou s'interroger sur son rôle, est une entreprise périlleuse dont l'objet pourrait constituer le groupe plus comme un instrument d'analyse que comme un objet d'analyse⁵⁴. En effet, si le recours aux textes juridiques ne permet de déterminer tous les postes de haut fonctionnaire (1), il convient de recourir à la démarche sociologique (2).

1- Le recours aux textes juridiques : l'imprécision des textes

L'identification des postes de la haute fonction publique au Mali nécessite de se référer à la loi n°66-43 A.N.-R.M., du 3 août 1966, modifiée par l'Ordonnance n°5 C.M.L.N du 10 décembre 1968 « *fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la discrétion du Gouvernement* »⁵⁵. En raison de l'évolution des pratiques administratives et

⁵² N'FOULA MBA (Fabrice), *La Haute Administration au Gabon, op. cit.*, page 51.

⁵³ BRETON (Jean-Marie), *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, Paris, Edition EDICEF, 1990, 263 pages.

⁵⁴ Cf. ARON (Raymond), « La Classe comme représentation et comme volonté », in *Cahiers Internationaux de sociologie*, volume XXXIX, p 13 ; voir aussi LACROIX (Bernard), « Ordre politique et ordre social », in LECA (Jean) et GRAWITZ (Madeleine), *Traité de science politique*, Paris, P.U.F., 1985, tome 1, pages 494 et suivantes.

⁵⁵ Il faut souligner que la loi n°94-009 en son article 47 parle d'une loi dressant la liste des emplois administratifs supérieurs : « ...b) les emplois administratifs supérieurs qui sont réservés en principe, en raison de leur niveau hiérarchique, au personnel des grades les plus élevés de la catégorie A du statut général des fonctionnaires, aux magistrats des grades les plus élevés, aux officiers supérieurs des forces armées et de sécurité et aux fonctionnaires les plus gradés de la police. La désignation à ces emplois, dont la liste est fixée par la Loi, s'effectue selon le cas par Décret simple ou par Décret pris en conseil des Ministres ». Nous déplorons cependant l'inexistence de cette loi ou son inaccessibilité.

des institutions, cette loi mérite d'être profondément modifiée afin d'être conforme à l'architecture de la haute fonction publique actuelle. En effet, ladite loi énumère à son article premier les emplois supérieurs laissés au pouvoir discrétionnaire du gouvernement⁵⁶.

Quelques remarques importantes méritent d'être faites à propos de ce texte. La première est liée au statut de certains hauts fonctionnaires énumérés dans ce texte. Il s'agit des Ministres Plénipotentiaires et des Ambassadeurs, qui avaient tous la qualité de fonctionnaire, même si aucun texte n'exigeait ce critère statutaire à l'époque. Il convient de noter qu'aujourd'hui, la qualité de fonctionnaire n'est plus considérée comme un critère de nomination au poste ministériel ou d'ambassadeur.

La deuxième remarque est relative au pouvoir discrétionnaire du gouvernement en matière de nomination des hauts fonctionnaires. Si beaucoup de hauts fonctionnaires énumérés par la loi n°66-43 continuent d'être nommés en vertu du pouvoir discrétionnaire du gouvernement, il y en a d'autres, aujourd'hui, non cités par ce texte, dont la nomination est aussi laissée à la discrétion du gouvernement. Il s'agit par exemple des Préfets, des conseillers techniques, des membres de cabinet ministériel, des secrétaires généraux de ministère, etc.

Enfin, certains postes de hauts fonctionnaires énumérés par cette loi ne figurent plus dans la nomenclature des services publics du Mali, ou du moins ont été reconfigurés.

En effet, le recours aux textes constitutionnels ne permet pas non plus d'identifier de manière exhaustive les postes de hauts fonctionnaires au Mali. L'article 46 de la Constitution du 22 février 1992, en son alinéa 1^{er}, indique tout simplement qu'« *Il (le Président de la République) nomme aux emplois civils et militaires supérieurs déterminés par la loi* ». Or, le seul texte qui nomme ces emplois supérieurs reste l'ordonnance n° 5 C.M.L.N. du 10 décembre 1968. L'alinéa 3 de la même disposition constitutionnelle procède à l'énumération d'un certain nombre d'emplois dont les titulaires pourraient être considérés comme de hauts fonctionnaires. Il ne faudrait pas aussi oublier que par ces dispositions, les constituants de 1992 ont entendu souligner et rappeler, certainement dans un but politique, que les emplois supérieurs doivent être contrôlés par le gouvernement.

L'imprécision des textes juridiques sur la question de l'identification des postes de hauts fonctionnaires au Mali sous-entend que la notion de haut fonctionnaire déborde les limites d'un cadre juridique.

⁵⁶ Cf. Annexe 3.

2- Le recours à la méthode sociologique de Max Weber comme outil d'identification des postes de haut fonctionnaire au Mali : les indices

Max Weber⁵⁷ détermine deux critères permettant d'identifier les postes de hauts fonctionnaires. Il s'agit de la division technique du travail administratif et du professionnalisme des hauts fonctionnaires.

La division technique du travail administratif : les hauts fonctionnaires doivent pouvoir être repérés dans l'échelle hiérarchique ainsi que par une activité particulière dans cette division. Il s'agit en l'occurrence d'une fonction de contrôle politique de l'administration.

Le second indice associe à cette activité une série d'attributs qui doivent permettre en même temps d'apprécier le degré de professionnalisation de ces agents, et les avantages matériels et symboliques particuliers.

L'ensemble de ces attributs devrait concourir à spécifier le groupe non seulement dans le cadre de la division politique du travail administratif, mais plus généralement dans celui de sa division « *sociale* ».

d- Justification de l'exclusion de certains hauts fonctionnaires de notre champ d'études

Ne seront pas visés explicitement dans le cadre de ce travail les hauts fonctionnaires des forces armées et de sécurité (1), les magistrats (2), les hauts fonctionnaires de l'enseignement supérieur (3), les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales (4) et les hauts fonctionnaires de la police (5). Cette mise à l'écart s'explique par diverses raisons.

⁵⁷ Cf. WEBER (Max), *Le Savant et le politique*, traduit de l'allemand par FREUND (Julien), Paris, Edition La Flèche, 1994, 221 pages.

1- Les hauts fonctionnaires des Forces Armées et de Sécurité

Dépassent le cadre de notre étude, les hauts fonctionnaires des forces armées et de sécurité, en raison, d'une part, des règles juridiques spéciales réglementant le régime particulier de ces derniers, règles totalement différentes de celles de l'administration civile.

Cette exclusion trouve, d'autre part, son fondement dans la Constitution du 25 février 1992 dont l'article 70, délimitant le domaine de la loi, dispose que la loi « *détermine le statut du personnel des forces armées et de sécurité* »⁵⁸. Cette disposition signifie que le personnel des forces armées et de sécurité est régi par un Statut autonome. En d'autres termes, il est régi par la loi, tout comme le statut général des fonctionnaires. Donc, celui-ci ne peut être le référent de celui-là, vu qu'ils sont tous organisés sur une base constitutionnelle.

En outre, les hauts fonctionnaires des Forces Armées et de Sécurité bénéficient d'un parcours de formation qui leur est propre : Ecole Militaire Inter-Armée (E.M.I.A.), Ecole d'Administration Militaire (E.M.A.) de Koulikoro, Ecole Nationale de Police.

Enfin, en matière de droit civique et politique, les membres de ce corps ne bénéficient pas, pour certains d'entre eux, de certains droits civiques et politiques, tel que le droit de grève.

2- Les magistrats

L'article 82, alinéa 6, de la Constitution du 25 février 1992 confie la gestion de la carrière des magistrats à un organe spécifique, le Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette disposition constitutionnelle, dans son alinéa 7, indique également que « *la loi fixe le statut de la magistrature* »⁵⁹. Les magistrats bénéficient aussi d'un parcours de formation particulier, notamment par la voie de l'Institut de Formation Judiciaire.

58 Loi n°02-055 du 16 Décembre 2003 portant statut Général des Militaires, Loi n°02-056 du 16 Décembre 2003 portant Statut des Fonctionnaires de la Police Nationale

59 Loi n°02-054 du 16 Décembre 2003 portant statut de la magistrature

3- Les hauts fonctionnaires de l'enseignement supérieur et de la recherche

Ce n'est qu'exceptionnellement que les magistrats, les officiers militaires et les professeurs de l'enseignement supérieur participent à la fonction gouvernementale⁶⁰. A titre d'illustration, au Mali, l'article 23 de la loi n°94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics dispose que: « *le secrétaire général du ministère est nommé... parmi les fonctionnaires de la catégorie A du statut général des fonctionnaires, les magistrats, les officiers supérieurs des forces armées et services de sécurité, les fonctionnaires les plus gradés de la police* ». Dans cette énumération des corps susceptibles d'être nommés au poste de secrétaire général de ministère, les hauts fonctionnaires viennent en première position. Il faut signaler ici que l'ordre d'énumération n'est pas anodin.

Cette situation s'explique d'une part, par le fait que les magistrats appartenant au pouvoir judiciaire ne doivent pas intervenir, du moins dans le cursus normal de leur carrière, dans l'exercice du pouvoir exécutif; en plus, ils sont tenus à l'obligation de neutralité politique⁶¹. D'autre part, les militaires sont tenus d'exercer la fonction gouvernementale aussi en raison de leur devoir de neutralité politique⁶². Le régime des obligations qui leur est imposé est sévère, notamment du fait qu'ils doivent obtenir l'autorisation du ministre pour évoquer publiquement des questions politiques⁶³.

Toutefois, il faut noter qu'au Mali, selon la nature du régime politique en place (militaire ou civil), les officiers supérieurs des forces armées et de sécurité sont plus ou moins associés à l'activité gouvernementale.

⁶⁰ BODIGUEL (Jean-Louis) et QUERMONNE (Jean-Louis), *op. cit.*, page 23.

⁶¹ Article 12 du Statut de la Magistrature : « Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec toute activité politique ... ».

⁶² Article 9 de la Loi n°02-055 du 16 décembre 2002 portant Statut Général des Militaires dispose que « *il est interdit aux militaires en activité d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique et de présenter leur candidature aux élections communales, législatives et présidentielles* ».

⁶³ *Idem.*

4- Les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales

Malgré l'importance de cette catégorie de hauts fonctionnaires, nous ne saurions l'étudier ici en raison de son état embryonnaire. Le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales n'a connu ses débuts d'application qu'en 2008 à travers l'organisation des premiers concours d'entrée dans cette fonction publique territoriale. En plus, on s'interroge sur le critère politique d'identification du haut fonctionnaire d'une collectivité territoriale. On peut poser la question de savoir comment, par exemple, le secrétaire général d'une commune (haut fonctionnaire territorial) est-il nommé. Est-ce qu'il est désigné sur arrêté pris par le maire, chef de l'organe exécutif communal (critère politique) comme c'est le cas de leurs homologues de ministère?

En plus, en raison de disparités démographiques, financières, géographiques entre les communes (urbaines et rurales), les hauts fonctionnaires territoriaux ne pourront pas avoir la même carrière en termes d'occupation d'emplois supérieurs des collectivités territoriales. C'est difficile d'imaginer un haut fonctionnaire du District de Bamako se retrouvé dans une commune rurale dans le Nord du Mali. Ces écarts sont évidemment valables en termes de rémunération.

5- Les hauts fonctionnaires de la Police nationale

Bien que bénéficiant d'un statut civil, les hauts fonctionnaires de la Police Nationale subissent une formation particulière, l'Ecole nationale de Police. En plus, leur système de structuration de corps est différent celui des hauts fonctionnaires ordinaires, comme c'est le cas de tous les hauts fonctionnaires exclus de notre champ d'étude.

Pour que l'analyse des mutations de la haute fonction publique puisse bien s'inscrire dans les débats sur la réforme de l'État malien et y contribuer, il devient nécessaire de retracer le lien filial entre la crise de l'État malien et celle de sa haute fonction publique.

B/ La corrélation entre la crise de la haute fonction publique et la crise de l'État malien

Du fait de la proximité entre État administratif et État politique, une liaison entre la crise de l'État et celle de sa haute fonction publique se dessine aisément, notamment lorsque l'on décrypte ce passage de Pierre Birnbaum qui rappelle que « *l'action de l'État, en tant qu'institution, dépend pour beaucoup du personnel qui le dirige* »⁶⁴. Et le personnel administratif dirigeant occupe une place centrale dans la conception, l'exécution et le contrôle de l'action publique de l'État. Même si les dysfonctionnements de l'État en Afrique ne doivent pas exclusivement être imputables à la haute fonction publique⁶⁵, celle-ci n'y est pas pour rien. Cette catégorie d'agents publics participe étroitement à la mise en œuvre des décisions de l'État. Aussi, reste-t-elle très présente dans les politiques de réforme de celui-là.

Dans un célèbre ouvrage collectif paru en 2000, Lucile Schmid intitulait sa contribution : « *L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ?* »⁶⁶. Cette interrogation, posée dans un contexte de crise de la haute fonction publique en France, pourrait bien être soulevée à une autre échelle et dans un autre lieu. On peut ainsi s'interroger: l'État malien est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? Dans la même logique de liaison entre la crise de l'État et la crise de sa haute fonction publique, Félix Garas n'a-t-il pas annoncé dès 1936 que « *L'Administration ne vaut que ce que valent les agents qui la représentent et agissent en son nom* »⁶⁷ ? En d'autres termes, la valeur des institutions dépend pour une grande part de la valeur de ceux qui les mettent à exécution. De ce fait, pourrait-on en conclure que la forme de l'État importe peu, et que stériles sont les discussions un peu démodées sur la valeur respective des monarchies et des républiques ? Ce qui compte, ce n'est pas celui qui parle, mais celui qui agit ; ce n'est pas la loi, mais la manière dont elle est appliquée, l'interprétation

⁶⁴ BIRNBAUM (Pierre), *Les Sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Editions du Seuil, Collection « Points », 1994, page 1.

⁶⁵ Il faut aussi souligner la responsabilité des autres élites (politiques, économiques, médiatiques, etc.).

⁶⁶ SCHMID (Lucile), « *L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ?* », in FAUROUX (Roger), SPITZ (Bernard), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, éditions Robert Laffont, 2000, pages 45-79.

⁶⁷ GARAS (Félix), *La Sélection des cadres administratifs, contribution à l'étude de la réforme de l'État*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 1936, page 5.

qu'on en fait.⁶⁸ Partant de cette approche, une réforme de la haute fonction publique pourrait contribuer à la réforme globale de l'État au Mali.

Toutefois, au Mali, il n'existe aucune réflexion scientifique sur les transformations de l'encadrement administratif supérieur. On parle généralement des fonctionnaires de façon globale, et si peu de hauts fonctionnaires qui sont pourtant au cœur des problématiques de réformes institutionnelles, et qui administrent surtout. Et les textes juridiques ne s'y intéressent pas, tout au moins pas directement, mais se réfèrent plutôt aux emplois supérieurs⁶⁹. Ce qui sous-entend de *prime abord* que les titulaires de ces emplois sont considérés comme des hauts fonctionnaires.

La question de la réforme est un problème concret. Il n'y a pas de bon et de mauvais modèle de haute fonction publique ou d'État. C'est une erreur que commettent fréquemment certains analystes qui étudient les avantages et les inconvénients d'un modèle considéré en soi. Un modèle est bon à telle ou telle époque et dans tel endroit, parce qu'il correspond à un système social donné⁷⁰.

C/ Les éléments de la problématique du sujet

L'idée centrale ici est d'analyser la relation fondamentale qui peut exister entre la réforme de la haute fonction publique et la réforme de l'État en Afrique à partir du cas particulier du Mali. De ce fait, il convient de rappeler que l'État en Afrique est marqué par une double crise: une crise structurelle et une crise de légitimité. Et cette double crise doit être pensée dans les éléments de dysfonctionnements structurels de la haute fonction publique au travers entre autres des questions de formation des hauts fonctionnaires, des relations de ceux-ci avec le monde social et politique.

Quel type de haut fonctionnaire faut-il ? Quel contenu faut-il donner à la haute fonction publique malienne ? Quel doit être son rapport avec le monde sociopolitique ? Quel modèle d'État pour quel modèle de haute fonction publique ?

⁶⁸ *Idem*, page 5.

⁶⁹ Cf. Ordonnance n°5 C.M.L.N. du 10 décembre 1968, annexe 3.

⁷⁰ GARAS (Félix), *op. cit.*, page 174.

Il importe de s'interroger également sur la multiplicité et la complexité des voies d'accès non seulement aux corps de hauts fonctionnaires, mais aussi aux fonctions de direction des services publics au Mali. Il s'agit d'analyser les cursus de formation scolaire et/ou universitaire susceptibles d'ouvrir la porte d'accès à la haute fonction publique malienne. Dans une telle perspective, il s'agira d'explorer la voie de l'E.N.A. qui, dans la plupart des systèmes de carrière, constitue la principale voie d'accès à la haute fonction publique, sans oublier d'autres voies non moins importantes.

En outre, il s'agit de mener une réflexion sur les éléments de dysfonctionnements de la haute fonction publique au Mali. Cela consiste, *a priori*, à retracer, dans une approche historique, la genèse de la construction de l'institution, et d'analyser les manifestations que cela peut engendrer, notamment les questions de la politisation (l'ethno-politisation, le fait militant, l'appartenance à des réseaux sociaux, etc.), de l'accroissement du fossé entre l'institution et la société civile, voire la question du renouvellement des élites administratives.

Enfin, le quatrième élément de la problématique, prospectif ici, pose, la question de savoir quel modèle de haute fonction publique pour quel modèle d'Etat au Mali? La recherche d'un nouveau modèle d'Etat au Mali s'inscrit dans un contexte de redéfinition des rôles de l'État, de la relation entre celui-ci et la société. A partir de là, il importe de s'interroger sur le rôle que doit jouer la haute fonction publique dans ce nouveau modèle d'État.

L'hypothèse principale repose sur l'idée qu'en raison du lien filial entre la haute fonction publique et l'État, la réforme de l'une pourrait contribuer à celle de l'autre. Mais cette représentation ne doit pas se résumer à cette formule caricaturale et simpliste selon laquelle, la haute fonction publique c'est l'État, et l'État c'est la haute fonction publique⁷¹. Il convient donc de préciser que la haute fonction publique n'est qu'une sphère de l'État, elle ne saurait donc représenter que l'État administratif. De ce fait, elle doit agir en étroite collaboration avec l'État politique et les instances sociales.

En effet, cette hypothèse centrale se décline en trois sous-hypothèses. Tout d'abord, il faut souligner que la crise de la haute fonction publique est inhérente à celle de l'État malien. Cette crise découle du processus de construction de l'institution qui se traduit par des dysfonctionnements matériels et organisationnels, et ceux affectant l'environnement socio-politique de la haute fonction publique. C'est la dynamique de la reconstruction de l'État

⁷¹ Cf. aux travaux de BURDEAU (Georges) sur l'État publiés en 1970 aux éditions du Seuil, selon lesquels on retrouve ce syllogisme : « *l'administration c'est l'État, et l'État c'est l'administration* ».

malien qui est en jeu à travers les politiques de réformes institutionnelles : décentralisation, déconcentration, gouvernance, etc.

Ensuite, c'est l'hypothèse inverse selon laquelle la crise de la conception de l'État découle de la crise du modèle de haute fonction publique au Mali. Ainsi, certaines implications des hauts fonctionnaires contribuent relativement à la crise de l'État malien. Il s'agit de se demander comment concrètement les décisions prises par le « *Haut* » sont appliquées, et comment dans leurs applications, elles contribuent, parfois, à envenimer certaines crises dont elles ont pourtant pour but d'apaiser.

Enfin, dans une approche prospective, la haute fonction publique malienne ne pourrait fonctionner de façon efficace et efficiente que lorsqu'elle s'inscrit dans la problématique globale de la redéfinition de la conception du rôle de l'État, que lorsqu'elle se dote d'une nouvelle gestion dans une logique à la fois managériale et représentative. Cette dernière approche lui permettra de s'ouvrir à d'autres forces vives de la société, dans les secteurs, privé et public, et tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Il s'agira aussi d'une perspective de mise en place d'un « *leadership administratif* ».

D/ Démarches et méthodologie

Pour la réalisation de ce travail, un double choix, inextricablement lié, a été fait : le choix d'une démarche pluridisciplinaire (a), et celui d'une démarche empirique (b).

a- Le choix d'une démarche pluridisciplinaire

Pour saisir la haute fonction publique, le phénomène administratif en général, il faut nécessairement appliquer une méthode pluridisciplinaire.

D'abord, l'approche juridique nous permettra de nous appuyer sur l'analyse des textes pour comprendre la structure et le fonctionnement de la haute fonction publique malienne. Cette méthode est nécessaire, car le point de départ est l'étude des textes, c'est-à-dire des lois et règlements régissant la fonction publique, notamment ceux relatifs aux cadres

administratifs supérieurs, à leurs conditions de recrutement, de formation, leurs rapports avec le monde politique, etc.

Mais la méthode juridique apparaît insuffisante, car, il est nécessaire de compléter l'étude des textes par l'observation de la pratique qui, seule, permet de déceler si celle-ci est conforme aux textes. Cela nous permettra non seulement de comprendre l'institution, mais aussi de mettre en évidence les liens qui existent entre les textes régissant les cadres administratifs supérieurs et les autres phénomènes administratifs ou sociaux. C'est pourquoi l'approche socio-anthropologique nous permet d'analyser les rapports de l'État malien, par le biais de ses hauts fonctionnaires, avec la société dans une dynamique de rapprochement.

L'approche politologue inscrit aussi notre démarche dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la réforme de l'État malien, notamment sur l'interaction des principaux acteurs, en particulier les hauts fonctionnaires. Il n'est pas possible de dissocier le concept de haut fonctionnaire du phénomène politique, car les deux sont en réalité deux très liés : le pouvoir administratif et le pouvoir politique ; surtout que la nature du pouvoir politique exerce une influence décisive sur l'institution de la haute fonction publique.

En outre, le management public nous permettra d'interroger certaines techniques et pratiques de gestion les plus efficaces qui ont fait leur preuve ailleurs dans une dynamique à la fois d'ouverture à la modernité et d'adaptation aux réalités locales.

Cependant, l'analyse du pouvoir administratif et de l'État en Afrique dégage une certaine singularité. Celle-ci se résume essentiellement en un contraste saisissant entre une pléthore de textes consacrés à l'État et à l'énonciation du politique par le haut et par le bas et le faible nombre de travaux consacrés aux administrations publiques et notamment aux fonctions publiques, comme le reconnaît Dominique Darbon⁷². C'est pourquoi s'impose nécessairement une démarche empirique.

⁷² DARBON (Dominique), « De l'Introuvable à l'innommable : les fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in RAFFINOT (Marc) et ROUBAUD (François), *Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?*, Autrepart, n°20, IRD, page 27.

b- Le choix d'une démarche empirique

En raison de nos moyens limités, qui ne nous permettaient pas de réaliser une enquête d'envergure sur la haute fonction publique malienne, en interrogeant notamment le maximum de hauts fonctionnaires, nous avons privilégié des entretiens qualitatifs.

Afin de comprendre les mutations de la haute fonction publique malienne, en l'absence d'écrits scientifiques sur la question, et de voir comment ces mutations influencent la réforme de l'État malien, le recours à une démarche empirique s'avère incontournable. Il permettra à la fois de recueillir des informations et de comprendre le fonctionnement de l'appareil administratif de l'État malien. C'est dans cette perspective que nous avons effectué deux courts séjours de deux mois essentiellement à Bamako au Mali. Le choix de Bamako s'explique par la forte concentration des services de l'État abritant les hauts fonctionnaires.

Au cours du premier séjour qui s'est effectué au printemps 2009, des entretiens ont été réalisés avec des chercheurs maliens. L'objectif était de nous enquérir de la conception locale (malienne) de la haute fonction publique, de sa définition, sa délimitation, ses problèmes dans les rapports avec les mondes politique et social. L'analyse de ces entretiens nous a permis de confronter la conception française, d'une manière générale, Occidentale de la haute fonction publique, avec la perception malienne. Cette confrontation nous a ensuite permis de cerner les spécificités de la haute fonction publique malienne, voire africaine de façon générale.

Le second séjour, en automne 2010, qui s'est déroulé en marge d'une mission de formation du CERDHAP à l'endroit de certains hauts fonctionnaires maliens, s'est inscrit dans une démarche d'échanges avec des hauts fonctionnaires (praticiens). L'objectif était de confronter le discours théorique avec les réalités pratiques, notamment quant aux rapports des hauts fonctionnaires avec le monde politique et social.

Par ailleurs, toute recherche scientifique nécessite, de prime abord, une bonne connaissance de l'existant, de ce qui se fait, de ce qui a été déjà réalisé, et de ce qui est en cours d'élaboration sur le thème. C'est pourquoi, avant les deux séjours au Mali, et comme tout au long de ce travail, a été réalisée une revue de littérature consistant en la collecte et l'exploitation des documents indispensables à la compréhension du sujet. Cette revue de littérature a porté sur des textes juridiques, des ouvrages, des articles de journaux, des archives, des thèses de doctorat, des mémoires de fin d'études, des études et des rapports

officiels. C'est également dans cette démarche qu'un séjour a été effectué au Centre d'Etudes sur l'Afrique Noire (C.E.A.N.) connu pour son expertise sur l'Afrique.

En conséquence, observant la double démarche à la fois théorique et empirique, la première partie de ce travail sera consacrée au cadre d'analyse des mutations de la haute fonction publique malienne. Elle s'explique par un besoin d'identification des dysfonctionnements de la haute fonction publique sur la base d'un examen de la genèse de la construction de l'institution.

La seconde partie portera, dans une approche prospective, à la renaissance de la haute fonction publique dans une dynamique de renforcement des capacités de l'État malien. Cette partie se justifie par la nécessité de repenser la haute fonction publique en vue de contribuer au renforcement de l'appareil administratif de l'État malien et à la réduction du fossé qui se creuse entre celui-ci et la société.

Première partie

**Cadre d'analyse des mutations de la haute
fonction publique malienne**

La présente partie traite de l'évolution historique de la haute fonction publique malienne qui permet d'aider à l'identification des dysfonctionnements de l'institution. L'ambition analytique de ce double objet s'inscrit dans une logique de déconstruction et de reconstruction de la structure institutionnelle étatique qui a été conçue en fonction d'un modèle d'État mis en place dans une conjoncture sociopolitique et socio-économique particulière. Un triple regard rétrospectif sera donc porté sur les diverses phases de l'évolution de la haute fonction malienne (**Titre 1**), avant d'identifier les dysfonctionnements qui en sont résulté (**Titre 2**).

Titre 1- Triple regard sur une institution en mutation

Il serait intéressant ici de faire une analyse institutionnelle de la haute fonction publique malienne à partir de ses origines. Selon Shaka Bagayoko, « *toute interrogation sur l'État au Mali appelle d'un côté une immersion dans les constructions intellectuelles locales qui les premières l'ont défini, et de l'autre, un ancrage sur les rivages de son histoire précoloniale, socle d'où ont émergé de façon coextensive théorie et pratique qui lui assignent aujourd'hui sa spécificité* »⁷³. En d'autres termes, la véritable nature de l'État africain s'inscrit dans son double héritage: précolonial et colonial.

L'objectif n'est pas là de faire une étude historique détaillée sur l'Afrique, ce genre d'étude ayant déjà été excellemment effectué ailleurs⁷⁴, mais il s'agit d'extraire du passé précolonial et colonial du Mali les éléments qui nous renseignent sur les processus de construction, de remodelage de la haute fonction publique et au travers de la réforme de l'État. Ainsi, il sera question, ici, de mener une analyse sur le double passé (précolonial et colonial) de la haute fonction publique, d'une part (**Chapitre 1**). D'autre part, nous verrons comment l'encadrement administratif supérieur s'est transformé à l'accession à l'indépendance du Mali (**Chapitre 2**).

⁷³ BAGAYOGO (Shaka), « L'État au Mali: présentation, autonomie et mode de fonctionnement », in TERRAY (Emmanuel), sous la direction, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques sociales », 1987, page 91.

⁷⁴ DIOP (Majhemout), *Histoire des classes sociales dans l'Afrique de l'Ouest 1. Le Mali*, Paris, Editions François Maspero, 1971; DIOP (Cheikh Anta), *L'Afrique Noire pré-coloniale*, Paris, Editions « Présence Africaine », 1987; DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique Noire*, P.U.F., 1965; BALANDIER (Georges), « Les Sociétés négro-africaines », in *Histoire générale de l'Afrique Noire*, Paris, P.U.F., tome 1, 1970; KI-ZERBO (Joseph), *Histoire de l'Afrique Noire*, Paris, Hatier, 1978, etc.

Chapitre 1- La haute fonction publique : héritière d'un double passé

L'un des problèmes majeurs, auquel l'État malien en particulier, et les États d'Afrique francophone en général, reste confronté, a trait à l'insuffisante institutionnalisation du pouvoir administratif qui est le fruit d'un héritage traditionnel issu des anciens royaumes ou empires.

En effet, l'essence du mode de gestion des États précoloniaux, comme l'indique le professeur Shaka Bagayoko, reposait sur l'assertion suivante:

« Folo, jamana ni a konofenwbè tun ye

Masakèta ye, in nafontori ni a

Konofènw ye ndigota ye

O la sa, nyuman fara jukuma kan jamanakono

A si tè taa ka Masakè togo dan »⁷⁵.

Cet adage peut être interprété de la manière suivante : « Avant, le pays et son contenu appartenaient tous au Roi, comme le crapaud et ses intestins appartiennent au calao. En effet, le mal tout comme le bien dans le pays imputait à la responsabilité du Roi »⁷⁶. Aucune distinction n'est donc faite entre propriété personnelle et propriété publique.

Cette absence ou insuffisante institutionnalisation engendre aussi une organisation administrative qui repose essentiellement à la fois sur le modèle colonial et métropolitain, caractérisé par la centralisation surtout au sommet de l'appareil administratif.

Il sera ainsi question, ici, d'une part, de l'héritage traditionnel (**Section 1**), d'autre part, de l'héritage colonial de la haute fonction publique malienne (**Section 2**).

⁷⁵ BAGAYOKO (Shaka), *op. cit.*, page 102.

⁷⁶ Traduite littéralement par nous en français.

Section 1- L'héritage précolonial

Il s'agit de démontrer, avant l'apparition au Mali, en Afrique subsaharienne de façon générale, du concept de la « *haute fonction publique* », plus globalement de la « *fonction publique* » au sens moderne du terme, comment étaient constitués dans les sociétés ouest africaines les fonctions « *publiques* », « *emplois supérieurs* » ou tout simplement certaines tâches réservées aujourd'hui aux hauts fonctionnaires.

Un regard rétrospectif permet de comprendre que les sociétés *Mandingue*, dont est issu le Mali actuel, étaient organisées selon le système de castes, né d'une division du travail. En d'autres termes, il y a à l'origine une division du travail social avec la séparation des métiers de l'agriculture sans aucune idée de hiérarchie. Dans un second temps, apparaît une hiérarchisation des métiers avec une place prééminente pour les *Ton-tigui* ou guerriers. La troisième phase marque le passage de la hiérarchie technique à une hiérarchie métaphysique, c'est-à-dire à l'élaboration d'une idéologie religieuse. « Comme on ne trouve jamais de castes sans noblesse »⁷⁷, d'après Cheikh Anta Diop, les sociétés étaient ainsi divisées en « *castes supérieures* » et « *castes inférieures* », d'une part, et des esclaves, d'autre part.

A partir de là, les fonctions étaient exercées sur la base de l'appartenance à telle ou telle caste ou sous-caste (§2). Aussi, le fonctionnement de l'autorité traditionnelle était-il essentiellement basé sur un modèle décentralisé (§3). Mais il convient avant tout de s'interroger sur l'existence de ce que l'on peut qualifier de fonctions administratives dans les sociétés précoloniales africaines (§1).

⁷⁷ DIOP (Cheikh Anta), *L'Afrique Noire pré-coloniale*, Paris, Editions « Présence Africaine », 1987, page 16.

§1- À la recherche de l'existence des fonctions administratives dans les sociétés africaines précoloniales

Il convient, de prime abord, de se poser la question de savoir si la haute fonction publique a existé avant la période coloniale au Mali. Cette question préalable en soulève une autre relative à l'existence ou non de la fonction administrative en Afrique noire précoloniale. Autrement dit, existe-t-elle dans les sociétés africaines précoloniales des « *fonctions administratives* »? Dans l'affirmative, à qui incombait cette tâche?

A priori, il faut souligner que la forte culture politique, la culture du pouvoir, en l'absence d'une véritable culture administrative, dans le Mali précolonial, a été progressivement transformée par le colonisateur en une formule d'administration. La mutation des fonctions du chef traditionnel, principale autorité politique avant la colonisation, en un système d'administration coloniale, se présente comme une illustration de l'absence de culture administrative en Afrique avant la colonisation. Toutefois, peut-on parler de fonction administrative en Afrique précoloniale en absence de culture administrative? La réponse à cette question pourrait être trouvée à la lumière des travaux de Gérard Timsit, Roger-Gabriel Nlep, Gérard Conac, et surtout sur la base des définitions émises par Edouard Laferrière, Maurice Hauriou et Georges Vedel.

En effet, pour Gérard Timsit, « tout pouvoir consiste dans l'expérience d'une fonction dévolue à un organe et parler de fonction, c'est désigner une activité et s'en tenir au plan des actes »⁷⁸. Mais cette équation aussi ne suffit pas à elle seule à appréhender la fonction administrative dans les sociétés africaines précoloniales, d'où la nécessité de suivre Roger-Gabriel Nlep dans sa typologie des sociétés africaines précoloniales⁷⁹. A partir de la trilogie dégagée par Gérard Conac (la nature de la société, le type de régime, et la structure du pouvoir), Roger-Gabriel Nlep amorce une typologie fonctionnelle des sociétés précoloniales africaines en dissociant quatre groupes d'éléments: les collectivités humaines (tribu, ethnie, clan, sous-clan ou famille étendue), les formes d'autorité (sultanat, lamidat et chefferie), les

⁷⁸ TIMSIT (Gérard), *Le Rôle de la notion de fonction administrative en Droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., Collection Bibliothèque de Droit public, tome 54, 1963, page 63.

⁷⁹ NLEP (Roger-Gabriel), *L'Administration publique camerounaise contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, L.G.D.J., Collection « Bibliothèque africaine et malgache », 1986, pages 17 et suivantes.

autorités de gouvernement (sultan, lamido, chef) et les cadres territoriaux (villages)⁸⁰. C'est au niveau du premier élément de la typologie (les collectivités humaines) que se dessinent les formes d'autorités dont découlent non seulement le statut des personnes investies du pouvoir de commander, mais aussi la manière dont se conçoit et s'exécute la direction de la collectivité.

Quant aux deuxième et troisième éléments (les formes d'autorité et les autorités de gouvernement), on peut noter que la forme la plus répandue est la « *chefferie* », c'est-à-dire des groupes humains dont la direction est assurée par un « *chef* », notamment chez les *Bambaras*, les *Malinkés*, les *dogons*, etc. Chez les *Peulhs*, on parlera de *lamidat* dirigé par un *lamido*. Dans la plupart des formes d'autorité ou de gouvernement, l'autorité est conçue par rapport à un lignage. C'est autour de ce lien parental que s'organise la vie administrative qui permet de différencier tels actes dits administratifs des autres actes de la vie courante⁸¹.

Enfin, pour le dernier élément de la trilogie (le cadre territorial), on parlera de « *chef de quartier* », de « *chef de village* », etc., qui subsiste encore et que même la colonisation n'a pu remettre en cause.

Enock Kate Kwayeb, pour sa part, renseigne aussi sur les activités du « *chef* » en fonction de la distinction classique des mesures réglementaires et des mesures d'ordre individuel⁸². Les premières dépendent des ancêtres. Ainsi on dit « *si les ancêtres sont contents, la paix et la sécurité ne seront pas en danger* »⁸³. On a les mesures d'ordre général que le « *chef* » est amené à prendre qui sont quasiment des mesures prohibitives. On peut par exemple citer l'interdiction de travailler ou la défense de se lamenter tel ou tel jour lorsqu'il apparaît que telles activités sont susceptibles d'inciter la colère des « *Dieux* » et provoquer des calamités. D'autre part, en matière de mesures d'ordre individuel, le « *chef* » peut créer de nouvelles institutions, telles qu'une association ou société secrète. Les mesures individuelles portent essentiellement sur l'octroi ou le retrait d'un titre de noblesse ou d'un commandement, etc.

Certains auteurs français, Édouard Laferrière, Maurice Hauriou et Georges Vedel, sans étudier directement le cas africain, renseignent sur le concept de fonction administrative.

⁸⁰ *Ibidem*, page 20.

⁸¹ NLEP (Roger-Gabriel), *op. cit.*, page 21.

⁸² KATE KWAYEB (Enock), *Les Institutions de Droit public du pays Bamiléké*, Paris, L.G.D.J., 1960, pages 27 et suivantes.

⁸³ *Idem*.

Ainsi, pour le premier, « *administrer, c'est assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration... ou des diverses administrations entre elles* »⁸⁴. Quant au deuxième, la fonction administrative consiste essentiellement « *dans la satisfaction des besoins du public* »⁸⁵... essentiellement à faire les affaires courantes du public. C'est une mission complexe, impliquant pour le pouvoir administratif le soin de faire régner l'ordre public et de pourvoir à l'utilité publique »⁸⁶. Enfin, dans la même logique que les précédents, pour Georges Vedel, « *administrer, c'est satisfaire quotidiennement à certains besoins collectifs que l'État a pris en charge* »⁸⁷. Sans chercher à trouver l'unanimité au tour de l'existence ou non de l'État en Afrique précoloniale, la fonction administrative, telle que définie par ces trois auteurs, devient une réalité dans toute société dotée d'un minimum d'organisation sociale.

Dans le même ordre d'idées, les Nations Unies reconnaissent l'existence des fonctions administratives dans toute société humaine: « *L'État et l'administration ne sont pas des nouveautés. Ils sont aussi vieux que l'histoire des hommes œuvrant ensemble par larges groupes. Depuis des millénaires, depuis bien avant l'aube de l'histoire écrite, les arts du gouvernement et de l'administration sont des traits distinctifs de la société humaine. Depuis que l'homme s'est dégagé des formes d'association les plus rudimentaires, il lui a fallu créer des régimes administratifs et cela même dans les sociétés qui n'avaient que quelques uns des attributs de l'État moderne* »⁸⁸. Cette approche a été également affirmée par Jacques Chevallier⁸⁹, notamment, lorsque celui-ci soutient que l'apparition des fonctions administratives est liée à une transformation des formes d'organisation sociale, qui est la marque du passage des « *communautés* » aux « *sociétés* » basé sur la division du travail et des fonctions.

⁸⁴ LAFERRIERE (Eduard), *Traité de juridiction administrative et de recours contentieux*, tome 1, Paris, 2^{ème} édition, L.D.G.J., 1989, page 484.

⁸⁵ HAURIOU (Maurice), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 12^{ème} édition, 2002, page 14.

⁸⁶ HAURIOU (Maurice), *ibidem*, page 15.

⁸⁷ VEDEL (Georges), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002, page 505.

⁸⁸ Nations-Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, *Manuel d'administration publique. Les conceptions et les pratiques contemporaines et les pays en voie de développement*, Programme d'assistance technique des Nations-Unies, publications des Nations-Unies, NT/TAO/M/16, New-York, 1964, page 5.

⁸⁹ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, Paris, P.U.F., collection « Thémis », 2007, page 127.

Les différentes activités accomplies dans l'intérêt général, par opposition aux intérêts individuels, sous ces régimes administratifs, peuvent être qualifiées d'activités administratives. L'existence des fonctions administratives dans le Mali précolonial s'accompagne de l'idée des hauts fonctionnaires qui assuraient ces fonctions.

Cependant, il est loisible de constater qu'à la différence du modèle contemporain, la haute fonction publique malienne sous l'ère précoloniale était constituée par des « *hauts fonctionnaires* » qui étaient désignés sur la base de la classification sociale, ou qui ont bénéficié de ces fonctions par héritage.

§2- Des fonctions administratives selon les stratifications sociales

Les hommes libres, aussi bien que les esclaves d'ailleurs, occupaient, selon leur caste, des fonctions définies dans chaque communauté du Mali. En effet, ces fonctions étaient soit électives, soit héréditaires au sein des castes, ou, quelque fois attribuées par le « *Roi* ». Ces fonctions étaient aussi invariablement organisées selon les sociétés. Par exemple, la structuration des sociétés au Nord du Mali actuel était différente de celle des sociétés au Sud du pays. De même, l'organisation administrative était variable selon les ethnies⁹⁰. Il convient de donner quelques types d'organisation pour mieux comprendre le fonctionnement d'ensemble des sociétés africaines avant la période coloniale.

On retrouve une classification des castes développée par Majhemout Diop, dans son ouvrage intitulé « *Histoire des classes sociales au Mali* ». ⁹¹ Il démontre que le *FoutaToro*⁹² était organisé en trois sous-castes : le premier groupe comprend les *Rimbé Benangatobé* (les hommes qui ne recevaient pas de dons, qui ne quémandaient pas) ; le deuxième, les *Rimbé Nangatobé* (constituant les « castes inférieures » essentiellement artisanales) ; le troisième, les *Matioubé* ou esclaves, reclassés dans le système.

A partir de cet exemple, on peut affirmer que toute la société était organisée selon un système général de castes, et tout se passe comme si la fonction essentielle de cette société était de voiler des rapports entre les hommes, profondément inégalitaires et fondamentalement

⁹⁰ Cf. Thèse de BELLINA (Séverine), *op. cit.*, Annexe.

⁹¹ DIOP (Majhemout), *Histoire des classes sociales dans l'Afrique de l'Ouest 1. Le Mali*, Paris, Editions François Maspero, 1971, page 44.

⁹² La dynastie des peulhs originaires du Sénégal.

esclavagistes. On peut ainsi se poser la question de savoir comment la société était dans son ensemble hiérarchisée. Comment les classes, les castes et les ordres religieux s'articulaient-ils pour établir un ensemble harmonieux, tout au moins, cohérent ?

La caste supérieure était formée d'agriculteurs, éventuellement de guerriers ou *Tontigui*. Il y avait deux castes inférieures : les *Niamakala* et les *Dions*. Par la suite, et grâce à l'islamisation, est apparue une caste intermédiaire les *Mori* ou Marabout. Avec le développement de la société malinké, on distingue les *Horon*, les *Lassiri* ou maîtres de la terre, les *Siguinfè* ou *Fourougnogon* (une sorte de clientèle) et les *Londan* ou étrangers nobles.

Chez les Touaregs, on retrouve le même schéma. La caste supérieure comprend les sous-castes suivantes :

- Les *Imajerhen* : nobles
- Les *Ineslemen* : marabout
- Les *Imghat* : vassaux

Les castes dites « *inférieures* » comprennent :

- Les *Enadam* ou artisan
- Les *Eklan* : esclaves qui se subdivisent en *Ighawellan* et *Iderfan* (« *affranchi* »).

Le système de caste dans le territoire du Sénégal présente des approches valables pour toute l'Afrique soudanaise détribalisée. Ainsi au Sénégal, la société était divisée en esclaves et hommes libres. Ces derniers sont les *Gors*, composés de *Gér* et de *nenno*. Les *Gér* comprennent la noblesse et tous les hommes libres sans profession manuelle autre que l'agriculture, considérée comme sacrée. Quant aux *nenno*, ils se constituent des artisans, cordonniers, forgerons, orfèvres, etc. Ces professions sont héréditaires.

Les esclaves ou *djamnegnday* étaient des esclaves de la mère et les *djamnegbây*, les esclaves du père. Les *gér* formaient la caste supérieure. Ils ne pouvaient exploiter matériellement les membres des « *castes inférieures* » sans déchoir aux yeux du peuple et à leurs propres yeux. Ils sont, au contraire, tenus de les assister à tous les points de vue : même

s'ils sont moins riches ils doivent « *donner* », si un homme de caste « *inférieure* » les sollicitait à cet effet. En contrepartie, ce dernier doit leur céder le rang social⁹³.

En analysant ces différentes configurations des fonctions sociales, on remarque que certaines fonctions sont classées par certains auteurs comme des fonctions « *inférieures* ». Si ces qualifications se justifiaient *in temporis* et *in loci*, il faut reconnaître qu'en réalité il n'y avait pas de fonctions inférieures. Toutes les fonctions étaient essentielles pour le bon fonctionnement de la société. Par exemple, les agriculteurs qui étaient considérés comme faisant partie de la classe supérieure ne pouvaient avoir les matériaux nécessaires pour leur métier que par la grâce des forgerons, qui pourtant étaient considérés comme faisant partie de la classe « *inférieure* ».

Aussi, si on s'en tient au critère de la proximité avec le politique, qui constitue un critère déterminant pour l'identification du « *haut fonctionnaire* » d'aujourd'hui, on s'aperçoit que le chef des « *Griots* » par exemple, faisant partie de la caste inférieure, est loin d'occuper un poste mineur ou de seconde classe auprès du Roi ou au sein même de la société. Conseiller phare du Roi, médiateur et conciliateur redoutable dans la société, il est aussi chargé de communication. A ce titre, on peut dire que les fonctions qu'il exerçait ou qu'il continue à occuper de nos jours, ressembleraient bien à un poste de haut fonctionnaire : porte-parole, Médiateur, conseiller, etc. Mais à la différence de ces fonctions modernes, les fonctions traditionnelles étaient le plus souvent héréditaires. Et il n'y avait presque aucune passerelle d'une fonction à une autre.

Dans le même ordre d'idées, les Marabouts, classe dite inférieure, étaient préalablement consultés par le « *Roi* » avant toute prise de décision engageant le « *Roi* » ou la société. A partir de ses savoirs « *divins* », ils édifiaient tant bien que mal le « *Chef* ». Son poste n'est-il pas occupé aujourd'hui, d'une certaine manière, par les conseillers techniques, voire politiques, lesquels, consultés par le politique sur un sujet précis, mobilisent toutes leurs connaissances ou savoirs techniques pour éclairer ce dernier?

En effet, cette classification fonctionnelle à partir du rang social correspond à ce que Roger-Gabriel Nlep qualifie de « *sociétés à fonctions administratives différenciées* »⁹⁴. Il

⁹³ DIOP (Cheikh Anta), *op. Cit.* page 12.

⁹⁴ NLEP (Roger-Gabriel), *L'Administration publique camerounaise « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, Paris, L.G.D.J., Collection « Bibliothèque africaine et malgache », tome XLI, 1986, page 24 et suivantes.

s'agit des entités dans lesquelles, pour citer Jean Copans, « *les fonctions de maintien de l'ordre, d'expression symbolique de la société et de la réglementation de la production peuvent donner naissance à des rôles spécifiques qui peuvent être l'apanage de groupes familiaux particuliers, ou d'individus prééminents au sein de ces mêmes groupes* »⁹⁵. A cette différenciation correspond une distinction organique sur laquelle s'appuie la structure même de la société. Parfois, l'autorité suprême se trouve entourée d'un ou de plusieurs conseils, tandis que diverses associations et sociétés secrètes assument l'exécution matérielle des fonctions administratives. Parfois, on est en présence de certaines divisions de la société sur la base de critères non directement liés au lien parental, mais relevant de fonctions ou de statuts socio-économiques⁹⁶. Dans les deux cas de figure, la participation de l'ensemble de ces acteurs à l'exercice des différentes fonctions administratives se présente comme un pilier marquant des sociétés précoloniales africaines.

A la différence des hauts fonctionnaires d'aujourd'hui, ceux du Mali précolonial se distinguaient des autres membres de la société, non pas par leur niveau de diplôme ou de formation, mais par leur appartenance clanique ou ethnique. Néanmoins, il serait imprudent, à ce niveau, tout de même d'affirmer que l'exercice des fonctions de haut fonctionnaire au Mali aujourd'hui soit totalement dépourvu de tout lien clanique, ethnique ou d'une certaine manière héréditaire. Du moins, juridiquement, rien ne le prouve.

§3- Le fonctionnement du système politico-administratif du Mali précolonial

Dans sa description des organisations politiques africaines, Hubert Deschamps distingue trois types de construction politique : les « *anarchies* », les « *chefferies* » et les « *États* »⁹⁷. Les « *anarchies* », qui sont des familles formant des sociétés égalitaires sans commandement politique central, constituent le mode de gouvernement de la coutume. Les « *chefferies* » où l'égalité s'efface devant la prépondérance des chefs et de leurs serviteurs mais avec la subsistance du système politique précédent. Il y a enfin les « *États* » au sein

⁹⁵ COPANS (Jean), *L'Anthropologie, science des sociétés primitives*, Paris, Editions Denoël, Collection « Le Point de la question », 1972, page 133.

⁹⁶ NLEP (Roger-Gabriel), *op. cit.*, page 25.

⁹⁷ DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique Noire*, Paris, PUF, 1965, pages 13.

desquels apparaît une organisation administrative hiérarchisée. Les empires font partie de ce dernier⁹⁸.

Cette classification fut complétée par Georges Balandier, dans son célèbre ouvrage intitulé « *Histoire générale de l'Afrique Noire* »⁹⁹. Georges Balandier¹⁰⁰ distingue d'abord « *les sociétés claniques lignagères* », dans lesquelles les relations sociales, établies sur la filiation et la descendance, déterminent les groupes sociaux et les structures du territoire. Il s'agit des sociétés qui ne manifestent pas d'appareil de pouvoir opérant de manière permanente et ne sont pas fondées sur des hiérarchies très rigoureuses.

Ensuite, il y a des « *sociétés à pouvoir politique sémi-différencié* ». Ce sont des sociétés fortement inégalitaires avec des classes d'âge, une stratification sociale indépendante de la parenté et de la descendance, et fondées sur l'exercice de fonctions rituelles, militaires, et politiques. En outre, « *les sociétés à chefferie* »¹⁰¹, dans lesquelles apparaît une forte différenciation du pouvoir politique, s'annoncent comme une préfigure de l'État africain.

Enfin, il y a « *les sociétés à État* » où les inégalités sociales sont accentuées avec des hiérarchies multiples et complexes conduisant à une position sociale dominante à un groupe déterminé et à des notables vivant en sa dépendance. Dans leur mode d'organisation, leur système politique produisait une bureaucratie et une armée.

Sera retenue, ici, cette dernière forme d'organisation sociale, qu'on retrouve aussi chez Hubert Deschamps, comme objet de notre analyse. En fait, il existait deux formes d'administration dans les sociétés pré-coloniales d'Afrique Noire. La première forme, qui prévalait sous l'empire du Mali, était décentralisée. Ce système décentralisé ressemblerait, selon Joseph Ki-Zerbo, à une mangue¹⁰². Au centre, apparaît un noyau dur soumis à l'administration directe du Roi. Au tour de ce centre se greffaient des provinces qui étaient administrées sur place par un *dyama nitigui*, ou *farba*. Les provinces elles-mêmes se subdivisaient en cantons (*kafo*) et en villages (*dougou*). Cette organisation interne présentait

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ BALANDIER (Georges), *Histoire générale de l'Afrique Noire*, Paris, PUF, tome 1, 1970.

¹⁰⁰ BALANDIER (Georges), « Les Sociétés négro-africaine », in *Histoire générale de l'Afrique Noire*, Paris, PUF, tome 1, 1970, pages 91-100.

¹⁰¹ Il ne s'agit pas ici de la chefferie comme formule d'administration sous la colonisation, mais de la chefferie comme système politique.

¹⁰² KI-ZERBO (Joseph), *Histoire de l'Afrique Noire*, Paris, Hatier, 1978, page 140.

les caractéristiques d'une « *administration décentralisée* »¹⁰³. Enfin, une troisième zone, en général périphérique, constituait la peau de ce fruit. Il s'agissait des royaumes subordonnés qui reconnaissaient l'hégémonie de l'empereur, mais n'étaient pas organiquement et constamment reliés avec le centre. C'était une sorte de protectorat¹⁰⁴.

Le fonctionnement de ce système politico-administratif, quelque peu décentralisé, se présentait de la manière suivante. D'un côté, le pouvoir politique, c'est-à-dire la force, la loi, la coercition, s'exerce d'en haut par les lois de la communauté. De l'autre, l'administration (*Mara*) ou encore l'autorité administrative s'exerce dès le fondement du foyer. La force ne s'exerce que lorsque l'administration perd le contrôle et que l'ordre social est menacé. En effet, chaque *Kafo* (État), avait ses institutions traditionnelles dotées de capacités d'élaboration, de conception, d'exécution et de contrôle des lois, de même que le pouvoir administratif était exercé par chaque *Kafo*. Les institutions et la fédération étaient au-dessus des autres institutions. Ainsi, au niveau de la fédération, seules les décisions majeures étaient prises par le *Faama* (le Roi) et sa cour (telles que la sécurité, la défense). Cette cour était composée des différents alliés et d'autres personnes ressources. Sur la base du consensus, les alliés saisissaient leur « conseil d'État » (*Kafo*) respectif pour application. Chaque « conseil d'État » répercutait la décision sur les différents conseils de village qui, à leur tour, saisissaient les conseils de quartiers et des conseils de famille¹⁰⁵.

Inversement, lorsqu'un conseil de famille prend une initiative d'intérêt général (mariage, conflits domaniaux, etc.), elle est envoyée au chef du quartier, son village et son conseil. Si le chef du village et le conseil des sages jugent opportun de saisir le « conseil d'État », ils en étaient libres. Le cas échéant, ils prennent les décisions qui s'imposent et font un compte-rendu au « conseil d'État ». De même si le « conseil d'État » est saisi pour un problème, celui-ci l'examine conformément aux us et coutumes pour délibérer. Et il en informe selon les cas le *Faama* (le Roi) et sa cour.

¹⁰³ SAMAKE (Mamadou), *La Bureaucratie au Mali*, Mémoire de D.E.A d'administration publique, sous la direction de CHEVALLIER (Jacques), Université de Reims, février 1980, page 30.

¹⁰⁴ *Idem*.

¹⁰⁵ TOE (R.), BAMBA (M.), DAFPE (S.), « La Problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le nouveau contexte démocratique au Mali », Synthèse du rapport final, Bamako, MDRI/USAID, 2000, pages 18-33, cité par BELLINA (Séverine), *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'État Malien*, Thèse de doctorat en Administration publique, U.P.M.F., 2001, annexes.

En effet, toutes ces autorités pouvaient exercer leur pouvoir dans les limites de leur territoire sans consulter l'instance supérieure. Ce système d'organisation politique, créé sous l'empire du Ghana, a survécu malgré des modifications variables sous les empires et royaumes postérieurs.

Au regard de cette structure sociale fortement hiérarchisée, on ne peut ignorer le rôle des personnes qui faisaient fonctionner le système. Parmi elles, on peut citer les agents qui étaient chargés des relations extérieures : entre le quartier et le village, entre le village et la région, entre celle-ci et l'État, ou entre ce dernier et la fédération, sans oublier celles qui pouvaient exister entre Fédérations.

Les membres de toutes les castes, y compris les esclaves, étaient étroitement associés au pouvoir en qualité de ministres effectifs. Ce qui conduisait à des monarchies constitutionnelles, gouvernées par des conseils des ministres où figuraient tous les représentants authentiques du peuple¹⁰⁶. Charles Monteil qualifie ainsi l'empire soudanais d'« *association d'individus visant à dominer les populations pour leur en tirer divers profits* »¹⁰⁷. L'association étant ici synonyme de clan, lorsqu'un des associés est élu ou s'impose comme chef, il devenait le *mansa* (le roi) du Mali. Par conséquent, les autres forment une sorte de conseil dont le *mansa* ne faisait qu'exécuter les décisions et auquel il est tenu de soumettre ses actes concernant l'association. Dans ce système « *d'association* », la force du clan est fonction du nombre d'esclaves qu'il réussit à posséder. Les esclaves se trouvent donc dans une position importante du système. En ce sens, les *Boula* (esclaves affranchis) jouaient un rôle capital dans le Mali, précisément en intégrant le clan ou en s'en séparant. En raison du fait qu'au fur et à mesure que leur nombre augmentait, les esclaves devenaient influents dans le clan. Ils étaient représentés dans le conseil et y imposaient les volontés qu'ils avaient manifestées dans leurs assemblées délibérantes. Afin de tirer d'eux le meilleur parti, le *mansa* les divisait en chefferies ; ce qui propulsait les « *chefs d'esclaves* » ou *dyon-sandigui* au rang de « *fonctionnaires supérieurs* ».¹⁰⁸

La deuxième forme d'organisation sociale existait sous l'empire *Songhoï*. L'organisation administrative de cet empire était encore plus conçue et plus centralisée que celle de l'empire du Mali. Sous l'autorité d'un empereur, Askia Mohamed, l'empire était

¹⁰⁶ DIOP (Cheikh Anta), *op. cit.*, page 15.

¹⁰⁷ MONTEIL (Charles), *op.cit.*, page 22.

¹⁰⁸ *Idem.*

dirigé par une équipe de « *hauts fonctionnaires* »¹⁰⁹ dont certains avaient une compétence territoriale et d'autres une compétence purement fonctionnelle. C'était le cas des *Koyoufari* ministres résidentiels du Gourma, de Djenné, du Dendi, de Hombori.

Le *Gourma fari* portait le titre de chef supérieur (*kanfari*) et contrôlait une province considérée comme le grenier de l'empire. Il y avait aussi le *Hi koy*, sorte de ministre de la navigation fluviale, choisi toujours dans le clan *sorko*, le *farimondyo*, inspecteur général des collecteurs d'impôts, le *Horéfarima*, grand prêtre du culte des ancêtres et des génies, le *Sao farima*, inspecteur et conservateur des forêts, qui veillait à la coupe des bois de construction et à la perception de la dîme sur les produits de la chasse, le *Ho Koy*, chef des pêcheurs, le *Korey farima*, ministre chargé des Blancs (le diplomate chargé des relations entre l'empereur et les populations arabo-berbères dans le pays), etc.

Chez de nombreux groupes ethniques, le chef n'est pas seul, il s'entoure des « *ministres* » spécialisés et parfois les chefs de la terre, chefs de la pluie, chefs de la foudre qui gardent en quelque sorte des secteurs particuliers du dispositif de défense mystique de la tribu¹¹⁰.

En somme, dans tout l'Empire du Mali le système d'administration était assez souple et sans grande bureaucratie. Selon Joseph Ki Zerbo, « *il est probable que la mise au point d'un système politique assez souple, la seule logique dans un grand pays sans bureaucratie généralisée, ait été l'un des secrets de la réussite du Mali. Il s'agissait d'une sorte d'indirect rule sur les provinces périphériques* ». ¹¹¹ Néanmoins, il faut rappeler que le lieu d'administration essentielle était l'Empereur et sa cour, et que les autres rouages administratifs étaient en fait conçus pour diffuser la puissance de l'empereur. Le Roi disposait de secrétaires et de bureaux mais examinait lui-même les plaintes de ses sujets, « *n'écrivant rien mais donnant ses ordres de vive voix* »¹¹².

En ce qui concerne l'Empire Songhay, ce dernier connut cependant une centralisation très stricte. Pour Mady Sissoko, « les Songhay furent plus originaux et érigent un État

¹⁰⁹ KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 147.

¹¹⁰ CORNEVIN (Robert), « Evolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française », Paris, in *Recueil Penant*, 1961, page 236.

¹¹¹ KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 141.

¹¹² *Ibidem*, page 140.

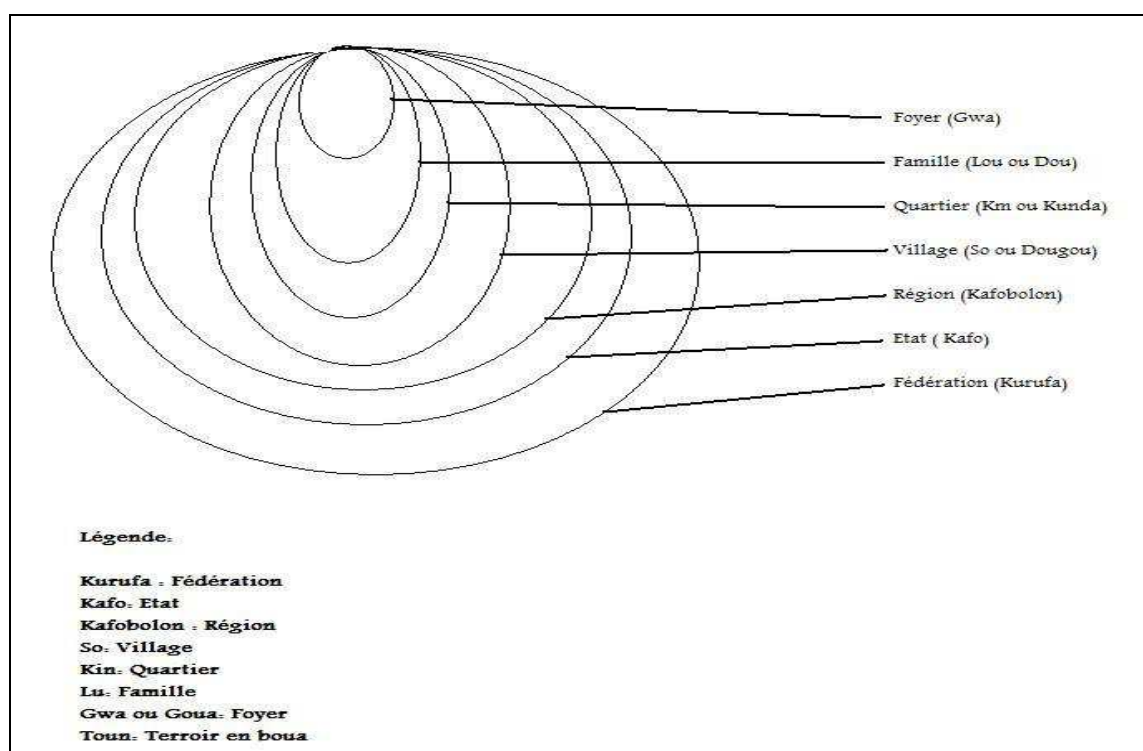
centralisé, plus structuré et disposant de moyens permanents qui lui donnaient une autonomie plus grande »¹¹³.

Que peut-on retenir de ces organisations politico-administratives par rapport à l'objet de notre étude ? Il faut retenir essentiellement deux choses. Il s'agit d'abord d'un mode d'administration autocratique. Ensuite, l'organisation de ces « États » ne semble rien à envier à celle des « *Etats-nations* » d'aujourd'hui : existence d'une population, d'un territoire, et d'un pouvoir politique.

Toutefois, il paraîtra moins judicieux de parler de fonction publique à cette époque, tout au moins, selon la définition généralement acceptée aujourd'hui de ce concept. En tout état de cause, même si le concept de fonction publique diffère de celui de l'administration monarchique, il n'en demeure pas moins que ce dernier a eu une influence certaine sur la haute fonction publique malienne d'aujourd'hui, en tout cas, sur la conception monopoliste du pouvoir politique. Or, la fonction publique tire sa légitimité et ses prérogatives du pouvoir politique. Autrement dit, tout ce qui influence le pouvoir politique, influence généralement la fonction publique.

¹¹³ SISSOKO (Mady), *Tombouctou et l'Empire Songhay*, Dakar, 1975, page 103.

Schéma d'organisation sociopolitique traditionnelle du Mali



Source: TOE (R.), BAMBA (M.), DAFPE (S.), « La Problématique de l'insertion des autorités et institutions traditionnelles dans le nouveau contexte démocratique au Mali », Synthèse du rapport final, Bamako, MDRI/USAID, 2000, pages 18-33.

Il faut aussi rappeler, dans une logique de comparaison, qu'au lendemain de la Révolution française de 1789, on a assisté à une « *de-stratification* » de la société française, c'est-à-dire le passage d'une société hiérarchisée à une société « *égalitaire* », du moins, en droit¹¹⁴. En d'autres termes, l'appartenance sociale qui s'imposait comme le critère principal pour l'exercice des « *fonctions publiques* » a été supprimée au profit du critère de la méritocratie basée sur le droit. Or, on peut bien remarquer que ce genre de basculement de l'ordre social ne s'est pas opéré de la même façon en Afrique. Sur ce Continent, si le phénomène de la colonisation a certes bouleversé l'organisation sociale hiérarchisée qui était mise en place, il n'a pas permis l'instauration d'un ordre social basé sur l'égalité des droits et libertés. Mais c'est plutôt une substitution ou une juxtaposition dans certains cas de l'ordre traditionnel par l'ordre colonial qui s'est produite à travers la mise en place d'une haute fonction publique coloniale dans une position de suprématie sur la chefferie traditionnelle.

¹¹⁴ Article 1^{er} de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « Tous les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits... ».

La colonisation va donc provoquer une sorte de coupure entre, d'un côté, les conceptions et pratiques traditionnelles du pouvoir politico-administratif en Afrique, et de l'autre, cette innovation que constitue la création d'un État nouveau, un État colonial à dominance administrative. Le pouvoir va placer sur l'ensemble des groupes ethniques en présence une administration uniforme et autoritaire. En effet, dans une large mesure, la conquête coloniale ruintera les structures précoloniales précédemment décrites, qui n'étaient pas de la même essence que celles des États-nations européens.

La chefferie traditionnelle va successivement passer d'un système politico-administratif à un système essentiellement administratif sous la colonisation. Selon Jean-Baptiste Fotsing, « *quand un pays unifié par une centralisation développée au maximum, nécessairement encadrée par une Administration autoritaire, prend possession des colonies, un engrenage entre en mouvement, qui tend à répéter la même expérience intérieure par la diffusion des mêmes principes d'organisation* ». ¹¹⁵ Tel paraît le cas de la France en Afrique. En ce sens, d'un modèle d'organisation administrative décentralisée, le Mali a basculé dans un système administratif fortement centralisé. Il en résulte la substitution des chefs traditionnels africains par des hauts fonctionnaires coloniaux.

¹¹⁵ FOTSING (Jean-Baptiste), *Le Pouvoir traditionnel et l'administration coloniale française en Afrique noire : le choc de deux modèles d'organisation sociale*, Mémoire de DEA de Philosophie du droit, Université de Paris II, sous la direction de BRANCOURT (Jean-Pierre), septembre 1989, page 77.

Section 2- L'héritage colonial, le règne de l'État administratif

Selon Dominique Darbon, « le début de l'aventure coloniale au XVIII^e siècle n'a pas seulement marqué l'installation d'une nouvelle organisation dans les pays d'Afrique nouvellement acquis. Avec l'arrivée et l'implantation des différentes nations européennes en Afrique, c'est un nouveau modèle de gestion et d'organisation des activités humaines qui s'est imposé : le modèle administratif ».¹¹⁶ A partir de ce constat, s'il y a un fonds commun dans tous les héritages coloniaux, abonde Gérard Conac, le capital administratif recueilli dans chaque succession s'avère très variable en qualité et en quantité d'un État à l'autre¹¹⁷.

L'organisation politico-administrative de l'Afrique de l'Ouest impériale qui vient d'être décrite va subir des chocs au travers des conquêtes militaires extérieures.

La colonisation se présente comme une emprise multidimensionnelle : emprise matérielle, emprise politico-administrative et emprise idéologique mises en œuvre aux dépens de la société colonisée¹¹⁸. La domination coloniale a conduit aussi à une rupture irréversible dans l'équilibre de la société dominée. Selon Georges Balandier, « *celle-ci perd non seulement la possibilité d'avoir une action réelle sur sa propre histoire mais se trouvant de plus en plus dépossédée, elle devient de plus en plus dépendante* »¹¹⁹.

Forme de domination imposée par la violence, la colonisation se présente tout d'abord comme une entreprise de conquête. L'assujettissement de la société civile suppose la destruction de l'ordre politique d'antan. Mais au fur et à mesure de ce processus de destruction, il prétend à son remplacement par une méthode centralisatrice (§1), tout en attribuant une position omnipotente aux institutions politico-administratives coloniales (§2). L'analyse globale portera sur la Fédération d'Afrique Occidentale Française (A.O.F.), puisque

¹¹⁶ DARBON (Dominique), *L'Administration et le paysan en Casamance (Essai d'anthropologie administrative)*, Paris, Pedone, 1988, page 15.

¹¹⁷ CONAC (Gérard), « Le Développement administratif des États d'Afrique Noire », in CONAC (Gérard), sous la direction, *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique Noire*, Paris, Economica, 1979, page XVI.

¹¹⁸ SAMAKE (Fousseyni), *Administration et développement : le cas du Mali (contribution à la critique de la théorie de l'administration du développement)*, Thèse de doctorat d'État en droit, Université des sciences sociales de Grenoble, juillet 1984, page 36.

¹¹⁹ BALANDIER (Georges), cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. Cit*, page 36.

le Mali n'a pas connu de problèmes très spécifiques en matière d'organisation administrative pendant la colonisation.

§1- La centralisation du pouvoir politico-administratif : un héritage colonial

Le gouverneur Hubert Deschamps¹²⁰ a démontré que l'adoption de la politique d'assimilation en Afrique noire s'explique par sa commodité avec les conceptions propres à la nature du colonisateur français. Cette politique tendrait au prolongement au-delà de la métropole un système administratif, fortement centralisé, qui admettrait mal l'existence des collectivités locales jouissant d'une certaine autonomie et exerçant des initiatives capables d'orienter la politique du gouvernement central colonial. Il en découle la création d'une organisation hiérarchique confondant dans un même système les autorités coloniales européennes et les anciennes autorités. La colonisation française fut donc marquée d'abord par le souci du maintien de son propre modèle de centralisation¹²¹, lesquels, selon Pierre Legendre, demeure depuis la Révolution un des principes fondamentaux du « *continuum étatique* »¹²² français.

Cet héritage colonial, qu'est la centralisation, se justifiait surtout par le fait qu'il constituait un moyen d'affermir l'autorité de l'État colonisé et de verrouiller l'unité nationale des colonies. Aussi, le personnel administratif, faiblement qualifié et trop peu nombreux, amène les administrations centrales à prendre en charge des tâches qu'elles ne peuvent confier aux autorités locales (déconcentrées voire décentralisées) insuffisamment compétentes à leur yeux¹²³.

Si la colonisation implique, pour toute société colonisée, une situation de dépendance culturelle, elle marque surtout une domination politique affectant au premier chef le statut des anciens dirigeants du territoire. A ce niveau, on peut s'interroger sur la place réservée par le colonisateur à ces derniers. Il est loisible de constater, d'une part, dans l'analyse des

¹²⁰ DESCHAMPS (Hubert), « Et maintenant, Lord Lugard ? », Paris, in *Africa*, XXXIII-4, octobre 1963, pages 298 et suivantes.

¹²¹ LOMBARD (Jacques), *op. Cit.*, page 101.

¹²² Cité par SECK (Papa Ibrahima), *La Stratégie culturelle de la France en Afrique : l'enseignement colonial (1817-1960)*, Paris, L'Harmattan, 1993, page 39.

¹²³ PIEROT (Robert), *L'Administration malienne*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1979, page 9.

institutions politico-administratives coloniales, que presque tous les pouvoirs étaient concentrés entre les mains des hauts fonctionnaires coloniaux. De ce fait, les fonctionnaires indigènes étaient engloutis dans une position marginale sans beaucoup de possibilités d'intervenir dans la prise des décisions ultimes.

Il sera ainsi question, ici, des institutions politico-administratives et leurs attributions sous la colonisation, (A), et des rapports entre celles-ci et les chefferies traditionnelles (B).

A- Les institutions politico-administratives coloniales et leurs attributions

L'organisation politico-administrative de l'A.O.F. se présentait de la manière suivante. Au sommet de la pyramide se trouve le Gouverneur général (appelé Haut commissaire à partir de 1946) basé à Dakar et nommé par le Ministre des colonies¹²⁴. Il est dépositaire des pouvoirs du Gouvernement de la République française. A ce titre, il est chef des armées, ordonnateur du budget fédéral, responsable des services centraux qui avaient en charge un embryon de la fonction publique. Le Gouverneur général exerce son autorité sur les Gouverneurs des colonies, les Commandants de cercle et les Chefs de subdivision. Ces deux derniers étaient la cheville ouvrière du système colonial.

Le Cercle est divisé en cantons, les cantons en villages. L'organisation hiérarchique était telle que les Chefs de canton et les Chefs de village, issus de la population autochtone, rendaient compte au Commandant de cercle. Ce dernier est responsable devant le Gouverneur des colonies, et lui, à son tour, rendait compte au Gouverneur général.

Cette organisation administrative très centralisée était mise en place pour, essentiellement, répondre aux besoins de la politique de domination et d'exploitation de la Métropole. L'administration coloniale avait donc surtout des objectifs de contrôle et d'exploitation qui sont étrangers aux aspirations des populations colonisées.

¹²⁴ L'A.O.F., créée le 16 juin 1895, était une fédération groupant, depuis sa création jusqu'en 1958, huit colonies d'Afrique de l'Ouest, avec comme l'objectif de coordonner sous une même autorité la pénétration coloniale française sur le continent Noir.

a- Le Gouverneur général de l'A.O.F.

Le Gouverneur général de l'A.O.F. siégeait à Saint-Louis au Sénégal de 1895 à 1902 avant d'être transféré à Dakar. Il y avait la haute gestion politique et administrative des huit territoires composant la Fédération : Sénégal, Côte d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haut-Sénégal, Niger scindé en 1919 en Haute-Volta, le Soudan français et la Mauritanie. Il était l'échelon hiérarchiquement supérieur. L'échelon immédiatement inférieur était le Conseil d'administration composé de hauts fonctionnaires plus quelques notables blancs et noirs nommés par lui.

Cette institution répondait à un souci de centralisation, car dans les années 1890 à 1899, les effets de l'autonomie des colonies se traduisaient souvent par des conflits frontaliers et l'emploi réciproque de procédés rappelant ceux en usage en pays ennemis¹²⁵.

En effet, le Gouverneur général, chef de la Fédération, est l'autorité intermédiaire entre le Ministre des colonies et les gouverneurs des colonies. Ainsi, aux termes de l'article 2 du décret du 18 octobre 1904, le Gouverneur général se présente comme le dépositaire des pouvoirs de la République française dans les territoires colonisés. A ce titre, il est le seul habilité à promulguer les lois et les décrets pour la Fédération. Il existait en effet un principe traditionnel, en vigueur dans tous les territoires d'outre-mer et dans les territoires associés, suivant lequel les lois et les décrets destinés à régir chaque territoire colonial n'y deviennent exécutoires qu'à la suite d'une promulgation locale, effectuée par le représentant du Gouvernement¹²⁶, qu'est le Gouverneur général.

Entouré des services centraux, il était également assisté d'un conseil de gouvernement où siégeaient de hauts fonctionnaires et des représentants des sociétés intéressées par l'exploitation coloniale.

Après la Seconde guerre mondiale, l'institution fut l'objet de nombreuses critiques provenant de plusieurs forces politiques, pour des raisons multiples. Tout d'abord, il s'agissait de critiques de portée générale sur l'institution. A titre d'illustration, ce discours d'un parlementaire dahoméen est assez significatif : « *Lorsque nous nous attaquons au gouvernement général de l'AOF vous avez l'air de croire que nous nous attaquons seulement*

¹²⁵ SURET-CANALE, (Jean), *Afrique noire. Ère coloniale, 1900-1945*, Editions Sociales, 1977, page 116.

¹²⁶ LAMPUE (P.) « La Promulgation des lois et des décrets dans les Territoires d'Outre-mer », Paris, in *Annales Africaines*, n°1, Institut des Hautes Etudes de Dakar, Imprimerie Guillemot et de Lamothe, 1956.

*aux directions fédérales des services, au secrétariat général, à la direction des finances, au cabinet du haut commissaire, etc. Lorsque nous attaquons le gouvernement général, nous attaquons l'hydre de Dakar et aussi ses ramifications dans nos territoires ; lorsque nous attaquons le gouvernement général nous attaquons tous les services qui portent la marque G.G., nous attaquons le matériel acheté dans les territoires avec les fonds du G.G. et qui est gaspillé, parfois détourné de sa destination propre ».*¹²⁷

Il faut signaler aussi que le caractère trop centralisateur de l'institution était la cible des critiques, notamment à cause du fait qu'il constituait un écran entre Paris et les Territoires. M. Apithy accusait le gouverneur général et ses services de « *vouloir évoquer toutes les affaires, de vouloir les traiter dans tous les détails, de vouloir tout régenter dans leurs bureaux et leur routine* »¹²⁸. Le territoire de la Côte d'Ivoire, pour sa part, remettait en cause l'opportunité de la solidarité financière entre les territoires de l'A.O.F.

Enfin, on reprochait à ce système politico-administratif le coût élevé de son administration qui constituerait un frein au développement économique des territoires.

Dans ce contexte de contestations et de critiques, est intervenue la Loi-cadre du 23 juin 1956, dite Loi Gaston Defferre, du nom du Ministre de la France d'Outre-mer. Le but de cette loi était de donner plus d'autonomie aux territoires des colonies.

b- Le Gouverneur de la colonie

Le Soudan français (actuel Mali) fut pendant longtemps un « *territoire militaire* »¹²⁹, ce qui justifiait le statut des premiers gouverneurs : tous étaient des officiers supérieurs de l'Armée.

Le gouverneur résidait dans la capitale, Kayes jusqu'en 1907 puis Bamako. Nommé par le ministre des Colonies, il possédait la direction de toutes les administrations coloniales sur ce territoire. A ce titre, il donnait des ordres généraux par décrets, arrêtés et circulaires. Il arrêtait le budget de la colonie et veillait à son exécution. Aussi, les textes métropolitains ne sont-ils pas rendus exécutoires qu'après la promulgation du gouverneur. Et celui-ci, bien que

¹²⁷ Bulletin du Grand Conseil de l'AOF, n°20, 1955.

¹²⁸ Cité par BENOIST (Joseph-Roger de), *La Balkanisation de l'A.O.F.*, NEA, 1979, page 113.

¹²⁹ Cela s'explique par le fait qu'il y a eu de nombreuses résistances dans ce territoire.

lié par sa subordination hiérarchique au Ministère des Colonies et au Président, n'est pas obligé par aucun délai¹³⁰.

La loi-cadre du 23 juin 1956 énonçait une réforme des services publics, dans les territoires ultra-marins, visant à la définition, d'une part, des services chargés des intérêts de l'État, d'autre part, des services territoriaux chargés de la gestion des intérêts territoriaux. Ses décrets d'application faisaient du conseil de gouvernement du Territoire, élu par l'Assemblée territoriale, l'organe du pouvoir exécutif et de la direction de l'administration. Malgré tout, le gouverneur ne perdit pas l'essentiel de ses prérogatives dans la mesure où il présidait ce Conseil de gouvernement. « *Chef de Territoire* », et de surcroît, il demeurait toujours le chef suprême des services de l'État assurés par des Français et le représentant des prérogatives de la République. Pour Fousseyni Samaké, « *le vrai chef de l'Empire colonial sera le commandant de cercle* »¹³¹.

c- Les Commandants de cercle

Pièce maîtresse de l'administration coloniale, les commandants de cercle se présentaient comme les « *vrais chefs de l'Empire* »¹³² colonial, « *l'homme-orchestre* ». Ils étaient « *réellement la cheville ouvrière de tout le système* »¹³³. Ils devaient être à la fois juge, financier, ingénieur des travaux publics, agent de police et de sécurité, chef militaire, gérant des greniers publics, inspecteur d'enseignement, agent sanitaire ou recruteur, etc. Bref, pour reprendre l'expression du professeur Ki-Zerbo, « *en tout et pour tout, il commandait* »¹³⁴. Jusqu'à la fin de la période coloniale, ils ont incarné avec force et constance l'oppression politique et administrative.

Le système d'administration territoriale fut inauguré par Faidherbe alors nommé gouverneur du Sénégal en 1854. Trois ans plus tard, se servant de son expérience algérienne,

¹³⁰ DIMIER (Véronique), « Décentraliser l'Empire ? Du compromis colonial à l'institutionnalisation d'un gouvernement local dans l'Union Française », Journée d'études AFSP/Groupe Local et Politique, IEP de Rennes/CRAP, 8 février 2002, page 2.

¹³¹ SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 40.

¹³² L'intitulé de l'ouvrage de Robert de LAVIGNETTE publié en 1940 ; ouvrage complété et mis à jour, et publiée sous le titre de Service Africain parut en 1946 du même auteur.

¹³³ KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 436.

¹³⁴ *Idem.*

il décida de créer un système qui permettrait un contrôle effectif sur les régions conquises. Des administrateurs furent ainsi assignés d'une façon permanente à des régions spécifiques et chargés de la surveillance des chefs locaux. La fonction desquels était de « *maintenir la tranquillité dans leur commandement afin que les indigènes puissent travailler et produire en toute sécurité pour alimenter nos comptoirs de leurs produits et qu'ils reconnaissent que notre domination leur est avantageuse* »¹³⁵.

Dans cette stratégie politico-administrative, il divise ainsi la colonie en régions appelées arrondissements à la tête desquels il place des officiers appelés commandants d'arrondissement. Les arrondissements étaient divisés en cantons et chacun de ceux-ci était dirigé par un chef traditionnel, qui transmettait leurs ordres aux chefs de village.

En 1863, il réduit les pouvoirs des chefs de cercle en transférant leurs attributions administratives, judiciaires et de police à des officiers français dorénavant connus sous le nom de commandants de cercle.

La fonction de commandant d'arrondissement fut bientôt abolie et les commandants de cercle devinrent les principaux représentants territoriaux de l'administration française.

Il faut rappeler que c'est au Soudan que le système fut définitivement mis au point. Joseph Simon Gallieni¹³⁶ se fera dans ce territoire le théoricien de la méthode dite « *tâche d'huile* » qui consiste, à partir des points d'appui, à se rendre maître de la totalité du pays¹³⁷.

Représentants du pouvoir colonial, les commandants de cercle détenaient à la fois l'autorité exécutive et judiciaire. En ce sens, ils étaient non seulement chargés d'arrêter les « *criminels* », mais aussi de les juger. Dans les affaires civiles, ils présidaient les tribunaux traditionnels.

Dans ces conditions, les commandants de cercle devenaient, d'après Josep Ki-Zerbo, « un autocrate et sauf dans les centres à forte population urbaine rien ne vient modérer l'exaltation du sentiment d'autorité et de pouvoir personne »¹³⁸. Ils tendraient à négliger les ordres de ses supérieurs. Au départ, la plupart des administrateurs seraient des hommes au passé douteux. Ainsi le gouverneur du Sénégal notait en 1879 que la colonie attirait des « gens

¹³⁵ Cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. Cit.*, page 40.

¹³⁶ Administrateur colonial français (1849-1916).

¹³⁷ SAMAKE (Fousseini), *op. Cit.*, page 41.

¹³⁸ KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 436.

qui, s'ils n'étaient pas compromis en France, étaient pour le moins incapable d'y créer de la vie »¹³⁹.

Au cours de la mise en place de l'administration coloniale, notamment vers la fin de l'opération, le « *Broussard* » se trouvait progressivement coincé entre l'étau : d'une part l'emprise croissante des services techniques, d'autre part, les revendications de plus en plus pressantes des nouvelles élites africaines¹⁴⁰.

Mais les Commandants de cercle n'étaient pas les seuls acteurs du fonctionnement de l'administration coloniale au niveau territorial; ils étaient « *secondés* » par des autochtones, qui étaient aussi plus ou moins violents dans l'exécution des tâches qui leur étaient confiées. Il n'y avait toutefois pas sous l'administration coloniale de structures administratives au-dessus du Cercle, les chefferies traditionnelles ne remplissaient que des fonctions auxiliaires, d'ailleurs mal vues en général par des populations.

B- Des rapports entre les institutions coloniales et les « chefs traditionnels »

L'usage du mot « *chef* » de la part des Européens englobait une multiplicité de situations dont le trait commun était que l'individu ainsi désigné exerçait un pouvoir sur un groupe, sans préjuger la nature de ce pouvoir ni du fait que son détenteur pouvait être intégré dans une hiérarchie administrative. Quant au qualificatif « *traditionnel* », il n'apportait guère plus de clarté sinon par le fait que le personnage exerçait une fonction sanctionnée par les usages. Et les Africains eux-mêmes n'en faisaient aucune précision puisque chaque fonction était désignée par un terme approprié¹⁴¹. Mais il convient de rappeler au départ, on parlait de la notion de « *commandement indigène* » qu'on retrouve dans une circulaire de William Ponty en date de 1909 portant sur la politique indigène indiquant que « *les nécessités de notre expansion ont souvent amené la constitution de commandement indigènes purement*

¹³⁹ Cité par COHEN (William B.), *Empereurs sans sceptre*, Editions Berger-Levrault, 1973, page 122.

¹⁴⁰ DIMIER (Véronique), « Le Commandant de cercle : un « expert » en administration coloniale, un « spécialiste de l'indigène » ? », Paris, in *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, n°10, 2004, page 41.

¹⁴¹ ALMEIDA-TOPOR (Hélène de), *L'Afrique au XXème siècle*, Paris, Armand Colin, 1993, page 46.

territoriaux, calqués sur les anciennes principautés locales »¹⁴². Plus tard, en 1917, la célèbre circulaire Van Vollenhoven introduit la notion de « *chef indigène* »¹⁴³.

Cette notion de « *chef indigène* », à travers ses différentes déclinaisons, se maintiendra dans le discours politico-administratif jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. Cette période, fort mouvementée sur le plan des réformes, a inscrit à l'agenda politique la question des chefferies, pour sécuriser l'institution en organisant son statut à travers la loi. Celle-ci est longuement discutée par l'Assemblée de l'Union française. Il en résulte un déclassement de l'appellation de « *chefs indigènes* » au profit de celle de chefs coutumiers. Cela s'explique en effet par le fait que l'indigénat, ayant été abolie dans les colonies en 1946 conduisant ainsi à l'élargissement de la citoyenneté française aux indigènes africains, l'appellation « *chef indigène* » était devenue inappropriée, et le mot « *indigène* » devait donc être éliminé du vocabulaire politico-administratif¹⁴⁴.

Comme l'a précisé Jacques Lombard¹⁴⁵, il faut distinguer trois niveaux de chefferies traditionnelles. Il y avait les chefferies supérieures qui existaient dans les territoires où le pouvoir colonial conservait les anciens monarques et leur conférait le rang de chef supérieur, sans leur accorder de fonction administrative. Tels étaient ainsi les cas des royautes de *mossi* du Yatenga et de Ouagadougou en Haute-volta. Les chefferies de canton, quant à elles, obtinrent les seuls pouvoirs d'administration territoriale accordés par le colonisateur à une autorité africaine. Elles ne furent jamais, cependant, reconnues comme des fonctionnaires, tout au moins, issus d'un système hiérarchique autorisant des promotions successives. Ils reçurent tout de même une solde et un pourcentage sur le montant de l'impôt perçu. Ils furent avant tout des agents administratifs, et n'étaient que secondairement des représentants « *coutumiers* ». Enfin, la troisième catégorie des chefferies traditionnelles étaient les chefs de village, placés sous la dépendance des chefs de canton, et dont le rôle administratif n'était visible que dans le domaine du recouvrement des impôts.

¹⁴² Cité par TIDJANI ALOU (Mahaman), « La Chefferie au Niger et ses transformations de la chefferie coloniale à la chefferie post coloniale », Niamey, Laboratoire d'Etudes et Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (LASDEL), *Etudes et Travaux* n°76, mai 2009, page 4.

¹⁴³ Circulaire du 15 août 1917 au sujet des chefs indigènes, JOAOF, 1917.

¹⁴⁴ Cf. Rapport de l'Assemblée de l'Union française, n°275, 1951 ; SENGHOR (Léopold Sédar), député, Rapport de projet de loi n°1325 relatif au « statut des chefs coutumiers en Afrique Occidentale Française, Afrique Equatoriale Française, au Cameroun et au Togo », Assemblée Nationale, 2^{ème} législature, session de 1954, n°8577, Annexes au procès-verbal de la séance du 2 juin 1954, page 2.

¹⁴⁵ LOMBARD (Jacques), *op. Cit.*, page 109.

Jean-Baptiste Fotsing, pour sa part, distingue deux types de Chefs qui coexistent dans les colonies : d'une part, le chef traditionnel ou coutumier dont l'autorité serait bâtie sur la force sacrée du mythe et des rites d'intronisation qui le mettent en communication avec le héros fondateur du groupe, ou avec le conquérant fondateur de l'État, et d'autre part, le « *chef de paille* », le Chef sans « *sceptre* » ni couronne dont le dévouement pour le « *Chef Blanc* » et le zèle souvent excessif ont concouru à le disqualifier davantage aux yeux de la population, en dépit du soutien que lui assurait le pouvoir colonial¹⁴⁶.

S'il apparaît que la position française à l'égard des élites traditionnelles répondait à une conception spécifique de l'administration, il serait imprudent de croire qu'elle ne s'explique que par des raisons idéologiques ou par le respect de certains principes d'organisation administrative. Il convient de noter qu'elle fut déterminée aussi par des nécessités d'ordre pratique, qui la fit évoluer différemment selon les époques, en fonction surtout de la propre position du pouvoir colonial. L'attitude de ce dernier à l'égard des autorités autochtones ne fut pas commandée seulement par le jugement qu'il portait sur la valeur de la chefferie comme institution africaine ou sur l'utilité de celle-ci dans l'ensemble du système qu'il avait instauré. Mais elle se justifiait aussi par l'aide que ces autorités autochtones étaient capables d'apporter au pouvoir colonial pour le propre maintien de celui-ci¹⁴⁷.

Ainsi aux différentes étapes de la colonisation, la position du commandement local reflètera fidèlement assez souvent celle du gouvernement colonial et la nature des relations subira une évolution, marquée par l'intervention de circonstances extérieures venant modifier la situation du colonisateur et ses rapports avec la société colonisée.

Nous verrons en effet, ici, que dans les rapports entre les autorités coloniales et les autorités traditionnelles, une nécessaire collaboration s'imposait, et qu'à partir de là, les secondes se trouvaient dans une position marginale. Malgré ce fait, la qualification juridique des autorités traditionnelles est restée sujette à controverse. Enfin, à cause de cet état de fait et d'autres facteurs bien sûr, les chefs traditionnels connurent un déclin voire une disparition, dans certains cas, de l'architecture politico-administrative des territoires colonisés, notamment à la veille de l'accession à l'indépendance.

¹⁴⁶ FOTSING (Jean-Baptiste), *op. Cit.*, page 98.

¹⁴⁷ *Ibidem*, page 104.

a- La nécessité d'une collaboration entre les deux autorités traditionnelles pour la marche de l'action publique coloniale

Selon l'historien Elikia M'Bokolo, pour « mettre en place et faire fonctionner le système colonial, les Blancs ne suffisaient pas : il fallait aussi et surtout les Noirs. Non seulement la masse, « objet » de la colonisation, mais également une classe ou des classes intermédiaires, en charge des travaux que les Européens ne pouvaient (faute d'hommes, de compétences spécifiques) ou ne voulaient pas faire. Tantôt instrument de légitimation, tantôt courroie de transmission principalement, souvent factotum, cette catégorie intermédiaire des cadres africains se composait principalement de deux entités, les chefs traditionnels et une nouvelle élite »¹⁴⁸.

Si les relations hiérarchiques entre les hauts fonctionnaires coloniaux étaient institutionnellement plus ou moins claires, celles entre ces derniers et les chefs traditionnels n'en demeuraient pas moins complexes. De la méfiance à la confiance, les chefs traditionnels se présentaient comme les instruments au service des administrateurs. En effet, les structures coloniales ne se sont appuyées sur les chefs locaux qu'à la condition de les placer dans une position de subordination. Cette « *fonctionnarisation* » des chefferies traditionnelles a non seulement affaibli leur prestige, mais aussi a sapé leur légitimité.

Le décret du 23 octobre 1904 enleva aux chefs africains toute la souveraineté, et la gestion directe fut généralisée par l'État sur tout le territoire des colonies. Au départ, il y a eu la création de simples postes administratifs servant d'instrument actif de commandement. Mais, dès 1910 le Gouverneur-Général, William Ponty, déclarait que ces postes formaient un écran à supprimer¹⁴⁹.

Mais, la rareté d'administrateurs d'une part, les mauvaises conditions de vie de la région, d'autre part, obligèrent l'autorité coloniale à « *repactiser* » avec les chefs traditionnels et à créer des échelons administratifs intermédiaires. C'est ainsi que la chefferie traditionnelle fait place à la chefferie administrative. Toutefois, les chefs ne disparaissent pas, mais « *la véritable chefferie fait place à la chefferie administrative* »¹⁵⁰. Par ce biais, l'autorité

¹⁴⁸ M'BOKOLO (Elikia), *Afrique Noire : Histoire et civilisations. Du XIX^{ème} siècle à nos jours*, Paris, Edition Hatier, AUF, 2^{ème} édition, 2004, page 358.

¹⁴⁹ KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 438.

¹⁵⁰ SURET-CANALE, *op. Cit.*, page 106.

coloniale transforme un système politique en une formule d'administration¹⁵¹. En d'autres termes, la chefferie a été successivement un système politique pendant la période précoloniale, une formule d'administration sous la colonisation.

En effet, suivant une chronologie dessinée par Robert Cornevin¹⁵², de 1929 à la Deuxième guerre mondiale, les tâtonnements locaux ont permis de préciser par des circulaires les éléments d'une politique de chefferie. A partir des années 1930 se manifesta le double souci de fonctionnariser les chefs et de placer auprès d'eux des conseils aussi proches que possible des conseils coutumiers¹⁵³. Ainsi, la circulaire ministérielle du 9 octobre 1929, adressée aux Gouverneurs généraux de l'A.O.F. et de l'A.E.F. et aux Hauts-commissaires de France au Cameroun et au Togo, fait de la collaboration des chefs indigènes la base de la politique coloniale qui tendrait à laisser évoluer les collectivités sous le contrôle de la Métropole dans le cadre de leur organisation sociale.

Il s'agissait au départ, pour les Français de s'appuyer sur les autorités locales, faute de cadres administratifs. Comme le souligne Véronique Dimier, l'une des méthodes « *consiste précisément à gouverner à travers les gouvernants légitimes des sociétés indigènes, à l'origine les chefs traditionnels ou conseil de notables* »¹⁵⁴. A partir de là, l'administration indirecte s'imposait par nécessité. Les autorités centrales, disposant d'un effectif insuffisant pour assurer un encadrement efficace de la population, et pour pouvoir communiquer avec celle-ci, étaient obligées de rechercher la collaboration des notables traditionnels ou en cas de défaillance de ceux-ci, de désigner des nouveaux chefs en dehors des règles coutumières. En effet, il reviendra au gouverneur Brévié, dans les années 30, de donner un ancrage institutionnel à la politique enclenchée par le gouverneur Van Vollenhoven. Il considère dans une circulaire, en date du 23 août 1932, que « *la collaboration avec les chefs s'impose à nous comme un devoir et comme une nécessité. Elle s'inspire du libéralisme de notre politique coloniale. Elle répond aux légitimes aspirations de la population. Elle complète une organisation qui souffre de la pénurie de cadres européens. Le commandement indigène doit*

¹⁵¹ CONAC (Gérard), *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique Noire : le développement administratif des États d'Afrique Noire*, Paris, Economica, 1979, page IX.

¹⁵² CORNEVIN (Robert), « Evolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française: IV- Evolution de la politique française en matière de chefferie de 1929 à la deuxième guerre mondiale », Paris, in *Recueil Penant*, 1961, pages 235-250, pages 379-388.

¹⁵³ *Idem*.

¹⁵⁴ DIMIER (Véronique), « Le Commandant de Cercle : un « expert » en administration coloniale, un « spécialiste » de l'indigène ? », Paris, in *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2004, n°10, page 45.

*être le plus solide point d'appui du levier avec lequel nous nous proposons d'élever la masse »*¹⁵⁵.

Malgré cette reconnaissance de la nécessité de collaboration avec les chefs traditionnels, « *seul le Commandant est responsable* », déclara le gouverneur Van Vollenhoven. « *Le chef indigène n'était qu'un instrument, un auxiliaire* », affirme Joseph Ki-Zerbo¹⁵⁶.

Cependant, beaucoup de chefs traditionnels sont devenus des véritables chefs administratifs. Par exemple au *Mossi*, on enlève au *Mogho Naba*, chef suprême, pratiquement la levée des impôts, le recrutement, la justice de paix, etc. On décapitait tout le système traditionnel pour n'en utiliser que les membres, déplore le professeur Joseph Ki-Zerbo¹⁵⁷.

Dans la même logique, l'administration coloniale, chaque fois qu'elle le put, chargea les souverains ou les chefs locaux de lever la main-d'œuvre dont elle avait besoin. Il en fut ainsi, par exemple, au Dahomey (actuel Bénin), où les gros travaux pour la construction de la principale voie ferrée furent effectués par des travailleurs recrutés dans ces conditions : en mai 1900, le roi d'*Allada*, Gi-Gla, regroupa quatre cents hommes qui déblayèrent le tracé de la voie ferrée ; par la suite, il se chargea, par contrat, de faire exécuter les débroussements, dessouchages et terrassements nécessaires pour la partie de chemin de fer qui traversait son pays. Et lorsque de tels accords devenaient impossibles, on intensifiait la lutte contre l'esclavage, qui avait d'ailleurs servi d'argument pour justifier les conquêtes européennes, dans le dessein de libérer la main-d'œuvre¹⁵⁸.

En effet, cette attitude est appelée à nuancer le système français dit d' « *administration directe* ». Car, si pour le Gouverneur général, le chef de canton *malinké, mossi, bomou, peul* ou autres, n'était qu'un rouage de la nouvelle administration, pour le sujet africain (soudanais), le chef restait « *son* » chef, au pouvoir confirmé par les Blancs, et son loyalisme n'avait pas essentiellement changé de nature. Ce qui fait dire au professeur Joseph Ki-Zerbo qu'il y avait donc du côté africain au moins, et subjectivement, un *indirect rule*. Quant à Alain Gandolfi, il le qualifie, à sa façon, d' « *administration directe à plusieurs échelons* » qui n'a rien à avoir avec « *l'indirect rule* » des territoires britanniques¹⁵⁹. En ce sens que le principe

¹⁵⁵ Cité par TIDJANI ALOU (Mahaman), *op. cit.*, page 6.

¹⁵⁶ Cité par KI-ZERBO (Joseph), *op. Cit.*, page 438.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ ALMEIDA-TOPOR (Hélène), *L'Afrique au 20^e siècle*, Paris, Armand Colin, 2003, page 41.

¹⁵⁹ GANDOLFI (Alain), *op. Cit*, page 45.

est que tous les problèmes dans sa circonscription relevant de sa compétence, le chef de subdivision traite avec les chefs qui lui sont immédiatement subordonnés (chefs du premier ou du second degré). Il leur transmet ses ordres et ses instructions ; eux-mêmes les répercutent sur les chefs du degré inférieur. Le processus inverse se produit ainsi pour aller du simple villageois au chef de subdivision. Pour le Doyen Deccotignies, l'utilisation des chefs est un moyen « *pour lutter à moindre frais et de façon efficace contre la sous-administration de la brousse et de certains quartiers urbains* »¹⁶⁰.

La place et le rôle des chefs traditionnels dans l'administration coloniale étaient définis schématiquement selon qu'il s'agisse du système français dit d'administration directe ou du système anglais d'administration indirecte (*indirect rule*).

Dans le système français d'administration directe, dont il est question ici, les chefs de cantons et les chefs de village étaient des autochtones nommés sous l'autorité du Commandant de cercle. A une échelle réduite, les chefs de canton étaient néanmoins à l'image du commandant de cercle: « *les représentants du despotisme colonial, hommes à tout faire de l'administration dont ils constituent désormais un rouage nécessaire* »¹⁶¹. Selon le gouverneur Delavignette, « *il n'y a pas de colonisation sans politique indigène, et pas de politique indigène sans commandement territorial ; et pas de commandement territorial sans chefs indigènes qui serviront de rouage entre l'autorité coloniale et la population* »¹⁶². Cette présence des autochtones dans la haute fonction publique coloniale n'était qu'un paravent, dans la mesure où ces derniers se trouvaient être prise pour « *paille* » au sein d'une administration coloniale qui ne voulait presque rien lui céder. « *Les chefs devinrent des créatures des français et les limites géographiques du canton, les pouvoirs des chefs ainsi que le choix de ces derniers relevaient de l'initiative des administrateurs (...) lorsque les cantons coïncidaient avec un ancien territoire royal, la famille royale était détrônée : tout au plus nommait-on un membre docile de cette famille à la place de l'ancien chef. Dans certain cas l'administrateur désignait comme chef son propre domestique ou interprète* »¹⁶³.

¹⁶⁰ Cité par ANGSTHELM (André), *Le Service public africain. La contribution des services publics à l'évolution politique et à la modernisation de l'Afrique Occidentale d'expression Française*, Thèse de doctorat en droit, tome 1, Université de Grenoble, page 32.

¹⁶¹ SAMAKE (Fousseyni), *op. Cit.*, page 44.

¹⁶² DELAVIGNETTE (Robert), *Service Africain*, Paris, Gallimard, 1946, page 121.

¹⁶³ COHEN (William B.), *op. Cit.*, page 116.

En outre, l'importance accordée par les administrateurs à la méthode dite du « *contact direct* » était de taille. C'est notamment ce qui est rappelé dans une circulaire du Lieutenant-Gouverneur relative aux tournées à effectuer par les Administrateurs en date du 1^{er} novembre 1911. Dans cette circulaire, le Gouverneur général insistait sur le fait que « *nos fonctionnaires doivent, avant toute chose, entrer en contact direct avec eux (les indigènes), car ce n'est pas en se confinant au chef-lieu qu'ils parviendront à acquérir des connaissances suffisantes sur le pays et ses ressources, ni sur l'état d'esprit et les besoins de populations* »¹⁶⁴.

« *Hommes de paille* » d'un côté, mais tyrans de l'autre, à l'égard de la population, ils avaient quasiment tous les pouvoirs : en matière administrative, de police, de justice, etc. Mal payés, ils complétaient leurs ressources en « *tordant* » de plus en plus les administrés. L'essentiel consiste pour lui à faire travailler gratuitement les hommes de son canton sur les champs qu'ils se sont attribués à leur faire construire ou réparer gratuitement ses cases¹⁶⁵.

Les chefferies traditionnelles n'avaient rien de commun avec les chefferies traditionnelles précédemment décrites. A en croire le rapport du chef de la subdivision de Ségou, en date du 20 décembre 1949, « *les chefs de village (...) sont sans grande autorité...* »¹⁶⁶. De même, Alain Gandolfi décrit la situation de la façon suivante:

« *-Ignorants et analphabètes, certains chefs se désintéressent de la tâche administrative proprement dite.*

-Des rivalités existent entre des chefs du premier degré et leurs subordonnés du deuxième ou du troisième, rivalités provenant de la structure que bien souvent nous avons nous-mêmes imposée au pays et qui ne correspond pas toujours à la réalité historique ou ethnique.

-Incapacité de régler les problèmes de leur compétence.

-Tendance des individus à chercher le règlement d'un problème auprès de l'instance la plus élevée, c'est-à-dire le chef de circonscription »¹⁶⁷. Tous ces facteurs contribuent de facto à

¹⁶⁴ CLOZEL (Marie François Joseph), « Circulaire du Lieutenant-Gouverneur relative aux tournées à effectuer par les Administrateurs, Bamako, le 1^{er} novembre 1911 », in SIMONIS (Francis), sous la direction, *Le Commandant en tournée. Une administration au contact des populations en Afrique Noire coloniale*, Paris, Editions Seli Arslan, 2005, page 86.

¹⁶⁵ SURET-CANALE (Jean), *L'Ère coloniale 1900-1945*, Paris, Editions Sociales, 1977, page 107.

¹⁶⁶ BAUME (Pierre), « Rapport de tournée-Soudan Français-Cercle de Ségou (1949) », in SIMONIS (Francis), sous la direction, *Le Commandant en tournée. Une administration au contact des populations en Afrique Noire coloniale*, Paris, Editions Seli Arslan, 2005, page 138.

¹⁶⁷ GANDOLFI (Alain), *op. Cit.*, page 46.

faire du chef coutumier une « paille » dans une organisation administrative pour laquelle il n'a pas été formé ».

En effet, le chef de circonscription exerçait le pouvoir hiérarchique sur les chefs coutumiers. Il provoquait les réunions, les « *tenues des palabres* » nécessaire à leur élection ou à leur nomination selon la règle applicable dans chaque territoire. Il pouvait aussi, dans un rapport motivé au chef-lieu, provoquer la suspension ou la destitution d'un chef coutumier. En outre, il exerçait un contrôle permanent sur l'activité des chefs, les stimulait, redressait leurs erreurs ou leurs abus et les notait chaque année en fonction des propositions en vue d'augmenter ou de diminuer la prime de rendement dont les chefs de canton bénéficiaient. Tout ceci se présentait comme le meilleur moyen de rappeler un chef coutumier à ses devoirs. Enfin, le chef de circonscription procédait à toute étude et faisait toutes les propositions pour l'harmonisation du commandement coutumier, de son regroupement ou de la création de nouvelles unités.

b- La marginalisation des chefs traditionnels

Il faut reconnaître que la collaboration des chefs n'est pas spontanée. Elle traduit une soumission inéluctable, et non une acceptation libre. Cependant, cette collaboration se révèle essentiellement vraie pour les chefs de village et les rares chefs supérieurs, héritiers des anciens royaumes. Ceux-ci sont désignés conformément aux coutumes et, en principe, l'administration coloniale se comptait juste de les reconnaître. Le chef « *ne doit pas être celui qui plaît le plus à l'administrateur, mais celui qui plaît le plus à la population* »¹⁶⁸ déclarait le gouverneur Van Vollenhoven. Néanmoins, le chef traditionnel ne saurait déplaire à l'administration. Il ne peut refuser de remplir les fonctions dont il est automatiquement investi par elle. C'est ce que rappelle exactement la circulaire du gouverneur Général Brevie en ces termes : « *le chef qui nous est hostile doit évidemment céder ou disparaître* »¹⁶⁹. Les instructions du gouverneur général Carde vont dans le même sens : « *Notre choix doit s'inspirer de l'intérêt bien compris du commandement supérieur et de la collectivité... Il convient en certaines circonstances de faire résolument table rase de l'armature traditionnelle quand elle devient défailante, pour lui substituer au besoin un cadre construit*

¹⁶⁸ Van Vollenhoven, Circulaire du 15 août 1917, cité par ANGSTHELM (André), *op. cit.* page 33.

¹⁶⁹ *Idem.*

de toutes pièces. L'hégémonie de certaines familles incapables ou indésirables ne doit plus être tolérée »¹⁷⁰.

Le rapport de l'inspecteur Maret, en date du 5 décembre 1930, donne la définition la plus précise du chef de canton en Côte d'Ivoire : « *il n'est pas le continuateur de l'ancien roitelet indigène, exerçant autrefois une autorité basée sur la coutume et la violence, et que nous serions venus limiter, tempérer ou contrôler. Même lorsqu'il y a identité de personne, il n'y a plus rien de commun entre l'état de choses ancien et le nouveau. Le chef de canton, fut-il le descendant du roi avec lequel nous avons traité ne détient aucun pouvoir propre. Nommé par nous, après un choix en principe discrétionnaire, il est et seulement notre auxiliaire. Il met à notre service sa connaissance du pays, son influence, son prestige...Il ne fait qu'exécuter nos ordres...En fait et afin précisément de trouver en lui cette influence et ce prestige qui sont sa seule force, nous avons été amenés à le choisir toutes les fois où cela nous a été possible, parmi les descendants de ces anciens roitelets. Mais ceci ne doit créer aucune confusion. Il s'agit d'un échelon que nous avons créé et nous imposons, non d'une institution coutumière maintenue par nous* ». ¹⁷¹ Cette attitude de l'administrateur à l'égard des chefs traditionnels est un indice du caractère forcé de la collaboration entre les deux autorités.

Quant aux chefs de canton, ils sont nommés par le gouverneur. Dans leur cas, on ne saurait parler de collaboration forcée. Puisque, assez souvent, la chefferie de canton est une récompense réservée aux auxiliaires loyaux de l'autorité coloniale ; ces postes sont aussi quelquefois des créations artificielles : « *nous avons créé la chefferie en même temps que le chef... et nous fabriquâmes surtout des chefs de canton* »¹⁷².

Ce mécanisme de collaboration montre bien que le contenu des attributions, confiées aux chefs, témoigne amplement que le colonisateur n'a retenu que l'aspect administratif de l'institution, aspect qui était secondaire dans les sociétés traditionnelles. En effet, le chef « *administratif* » occupe « *un rôle très comparable à celui des maires français, sinon même plus lourd, sans qu'il soit question des moyens à eux alloués pour le jouer* »¹⁷³.

¹⁷⁰ Circulaire n°252 AP/2 du 21 juillet 1930

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² DELAVIGNETTE, *op. Cit.*, page 124.

¹⁷³ « Le Problème des chefferies en Afrique Noire », *N.E.D., La Documentation française*, n°2508, 10 février, 1959, page 15.

De toute évidence, la colonisation française, visant à l'assimilation, va démanteler l'organisation administrative traditionnelle qualifiée de primitive et apprendre aux autochtones des techniques administratives dites modernes. Dans cette démarche, les structures traditionnelles seront supplantées par la création d'autres Chefferies que l'on pourrait qualifier de « *chefferies administratives* ». Mais en réalité, les chefferies ne vont pas être supprimées. Elles seront plutôt conservées comme unités administratives en particulier pour la collecte des impôts. Cependant, en dehors de ces tâches essentiellement administratives, les structures traditionnelles sont partout marginalisées. Telle est ainsi la délimitation négative de Lord Lugard du chef traditionnel : « *interdiction de disposer de la force armée, de porter une arme, d'imposer un impôt nouveau, d'édicter un règlement et même de désigner son successeur. Il en fait réduire au rôle d'instrument docile du pouvoir colonial* »¹⁷⁴. Dans cette logique de « *mise en dépendance politique et administrative de la chefferie* », selon Mahaman Tidjani Alou,¹⁷⁵ l'administrateur colonial exerce quatre pouvoirs essentiels sur le chef traditionnel : le pouvoir de nommer les chefs, le pouvoir de créer des chefferies, le pouvoir de classer les chefs et les chefferies, et le pouvoir de sanction¹⁷⁶.

C'est dans cette ambiance de destruction et de reconstruction de la chefferie traditionnelle que va apparaître une situation de coexistence antagoniste des deux modèles d'organisation administrative¹⁷⁷.

c- Les chefs traditionnels dans une position antagonique

Aux conflits de positions entre les individus ou groupes, s'ajoutaient les conflits d'intérêts, ou de valeurs, mettant en opposition les défenseurs de la tradition et les réformistes, acquis à certaines conceptions occidentales, d'un côté. De l'autre, ces conflits pouvaient générer au niveau de la personnalité, lorsqu'un même individu, par exemple, se trouvait placé devant les exigences antagoniques de deux groupements, dans chacun desquels il avait un rôle à assumer.

¹⁷⁴ Cité par BOURMAUD (Daniel), *La Politique en Afrique*, Paris, Editions Montchrestien, Collection « Politique/Clefs », 1997, page 32.

¹⁷⁵ TIDJANI ALOU (Mahaman), *op. cit.*, page 8.

¹⁷⁶ *Idem.*

¹⁷⁷ FOTSING (Jean-Baptiste), *op. Cit.*, page 84.

Tel était une des particularités de la position du chef traditionnel, investi par le colonisateur de fonctions administratives, d'avoir à affronter ce genre de conflit de rôles. Devant exécuter les ordres d'une administration européenne à laquelle il était subordonné et dont les décisions allaient bien souvent à l'encontre de la volonté de son peuple, il ressentait plus que quiconque cette opposition d'intérêts que son comportement contradictoire reflétait et qui ne faisait que traduire l'incapacité dans laquelle il se trouvait de prendre parti, par suite de sa double appartenance aux systèmes colonial et traditionnel. Cette contradiction et ces oppositions, déterminées par la situation coloniale aussi bien au sein des sociétés mises en présence ou des groupes qui les constituaient qu'à l'intérieur même des personnalités, expliquent son aspect dynamique et la multiplicité des réactions qu'elle a pu entraîner.

Par ailleurs, une réaction particulièrement significative est celle des groupes nouveaux s'opposant à la chefferie, liée au pouvoir colonial, parce qu'elle vise le colonisateur à travers certains représentants de la société colonisée. Jacques Lombard¹⁷⁸ distingue en effet deux catégories de phénomènes de réaction nés de la colonisation : ceux qui se sont orientés vers la société dépendante, qui ont agi sur ses institutions, phénomènes internes (oppositions entre jeunes générations et anciens, etc.), et ceux qui ont été dirigés contre la société coloniale, phénomènes externes (mouvements visant à paralyser le système colonial, grèves, rebellions). Une des particularités de la chefferie traditionnelle est d'avoir réuni contre elle seule les deux formes d'opposition : le chef africain servant les intérêts de la société coloniale a été à la fois perçu comme agent de l'administration européenne (réaction externe) et comme représentant des forces traditionnelles de la société colonisée (réaction interne). Cette double réaction s'explique par la position particulière qu'il occupe dans les deux systèmes.

d- La problématique de la qualification juridique des chefs traditionnels

A. Robert¹⁷⁹ distingue, dans une note de jurisprudence, les chefs qui ont des attributions exclusivement coutumières, et des chefs qui n'ont aucun rapport de droit avec l'administration. D'un côté, c'est le cas des grands chefs des régions islamisées, en ce sens, ils n'ont pas accepté de servir de lien entre l'exécutif et les populations. De l'autre, les chefs de

¹⁷⁸ LOMBARD (Jacques), *op. Cit.*, page 18.

¹⁷⁹ ROBERT (A.), « La Question des chefferies traditionnelles », Note, Cour d'Appel d'Abidjan, 9 février 1953, *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, tome XI, 1957, page 157.

village, qui correspondent à une réalité coutumière incontestable et jouent un rôle variable proportionné à l'autorité dont ils jouissent. Quant au chef de canton, la superposition dans sa personne d'un statut coutumier et d'un statut administratif a nourri beaucoup de controverses et d'hésitations sur sa nature juridique¹⁸⁰.

Mais la question récurrente, à laquelle les juridictions tant administratives que judiciaires étaient appelées à répondre, est restée celle de savoir si le chef coutumier, auquel entend l'administration, faisant figure d'agent d'exécution, peut ou non appartenir aux cadres administratifs coloniaux.

Malgré le lien de subordination existant entre les chefs africains et les autorités coloniales, la qualification juridique des premiers n'était clairement déterminée ni dans les textes législatifs ou réglementaires, ni dans la jurisprudence. Seule la circulaire précitée du gouverneur général Van Vollenhoven fournit une esquisse de solution. Le gouverneur général énonce dans cette circulaire : « *On peut définir les chefs comme des fonctionnaires qui existent même quand ils n'ont pas d'attributions et dont l'autorité est reconnue même quand il n'y a eu ni investiture, ni délégation de pouvoirs...ils (les chefs) n'ont aucun pouvoir propre d'aucune espèce, car il n'y a pas deux autorités dans le cercle, l'autorité française et l'autorité indigène n'est qu'un, il n'y en a qu'une. Seul le Commandant du Cercle commande, seul il est responsable. Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission. Reconstituer les hiérarchies indigènes... Oui, mais dans un souci d'efficacité administrative* »¹⁸¹.

La circulaire du gouverneur général Brévié¹⁸², en 1935, voyait en eux une « *émanation du milieu* ». Quant à celle du gouverneur Eboué¹⁸³, en 1941, faisait observer également qu'ils n'étaient pas des fonctionnaires, mais plutôt « *un aristocrate* », puisque leurs fonctions n'étaient pas interchangeables. Cette dernière définition évoque, en effet,

¹⁸⁰ Cf. AUBRY (Jean-Marie), Note de commentaire du jugement du tribunal correctionnel de Conakry, *Recueil Penant*, n°596, janvier 1952, pages 149 et ss.

¹⁸¹ VAN VOLLENHOVEN (J.), « Circulaire au sujet des chefs indigènes du 18 août 1917 », Dakar, J.O.A.O.F., 1917, page 466.

¹⁸² BREVIE (J.), « Circulaire du gouverneur général Brevié pour l'A.O.F. », septembre 1932, Imprimerie du Gouvernement, Gorée, page 32.

¹⁸³ EBOUE (Félix), *La Nouvelle politique indigène pour l'A.E.F., chapitre II : des institutions politiques...*, page 19.

juridiquement la théorie du « *fonctionnaire de fait* » dans la doctrine jurisprudentielle française¹⁸⁴.

A propos de ce personnage « *insolite* » qu'est le « *chef* » dans une administration moderne, les juristes ne sont pas unanimes. Pour les uns, les activités auxquelles il participe constituent des services publics ou des missions de services publics. Pour d'autres, le concours des chefs est sollicité, sinon imposé, par l'administration. En tout état de cause, il faut reconnaître que le caractère permanent de leurs fonctions considérées rend contestable la référence à une théorie qui s'applique essentiellement aux collaborateurs occasionnels des services publics.

La jurisprudence témoigne aussi d'une position discordante quant à la qualification du statut des « *chefs* ». Selon certains arrêts, le « *chef* » est un « *personnage privé* ».¹⁸⁵ Pour d'autres, il est, au contraire, « *un membre intégrant de l'administration* », ¹⁸⁶ donc un agent ou un fonctionnaire indigène¹⁸⁷, ou encore comme « *un magistrat de l'ordre administratif* »¹⁸⁸. Une troisième position est adoptée par le tribunal de Conakry, qui imagine une formule moins rigide pour définir juridiquement le « *chef* ». Il serait « *un citoyen chargé d'un ministère de service public* »¹⁸⁹.

1- Le chef traditionnel : une personne privée

Le Conseil du Contentieux de l'A.O.F.¹⁹⁰, en date du 1^{er} avril 1947, considère que « *le chef de canton n'est pas un fonctionnaire et par conséquent n'entre pas dans un cas d'inéligibilité* ». Le Conseil lui refuse même toute compétence administrative au motif que « *de par les règles qui président à sa désignation autant que sa personnalité traditionnelle, le Chef de canton est et reste une personne privée dont l'Administration consacre et utilise l'autorité en vue d'une gestion publique conforme à l'intérêt majeur des populations* ».

¹⁸⁴ Cf. Cour de Cassation (chambre civile), 7 août 1883, affaire dite des Mariages de Montrouge.

¹⁸⁵ Conseil du Contentieux de l'A.O.F., 1^{er} avril 1947, *Recueil Penant*, 1948, note Auby, page 154.

¹⁸⁶ Cour d'Appel de Dakar, 20 janvier 1952.

¹⁸⁷ Arrêt Grand Bassan, 26 janvier 1945, *Recueil Penant* 1947, 24.

¹⁸⁸ Cour d'appel de Dakar, janvier 1952, cité par Decottignies.

¹⁸⁹ Tribunal de Conakry, 17 mai 1951, in *Penant* n°1, 1952, page 149.

¹⁹⁰ *Recueil Penant*, 1948, n°1, page 154.

autochtones »¹⁹¹. Deux arguments sont évoqués pour expliquer cette position de la juridiction suprême de l'A.O.F. D'une part, on considère que la fonction de chef de canton ne repose pas sur une attribution légale de compétence, mais sur un titre traditionnel qui ne peut être intégré dans les cadres administratifs. D'autre part, contrairement aux agents administratifs, le chef ne reçoit pas un salaire directement proportionné au service dont il assure l'exécution.

Cette position du Conseil du Contentieux de l'A.O.F a inspiré la décision du Tribunal correctionnel de Conakry. Ce dernier dans un jugement, en date du 17 mai 1951 tranchant un litige qui opposait le Ministère public à Patrice Bangoura¹⁹², constate que le chef est « *uniquement un agent d'exécution chargé de veiller à l'application des mesures prises par les autorités supérieures* ».

Ces différentes décisions judiciaires ne font que conforter les propos de M. Mouter, ministre des colonies, à l'instar du gouverneur Félix Eboué, selon lesquels, le chef ne serait pas un fonctionnaire, pas plus qu'un homme politique au sens démocratique du terme¹⁹³.

2- Le chef de canton : un « membre intégrant de l'Administration »

D'abord, la Cour d'Appel de Dakar, dans un arrêt inédit rendu 20 janvier 1952, considère que « le Chef de canton en A.O.F. a des attributions multiples s'étendant aux domaines administratifs, judiciaires et financiers ; qu'il jouit d'un prestige incontestable au milieu des autochtones, un prestige dû aux pouvoirs étendus qui lui sont confiés par les autorités administratives ; qu'il est indéniable que le Chef de canton est investi d'une portion de l'autorité publique ; que, plus particulièrement, il veille au maintien de l'ordre public dans sa circonscription ». La Cour en conclut que l'on peut considérer le « Chef » comme « magistrat de l'ordre administratif »¹⁹⁴.

Ensuite, la Cour d'Appel d'Abidjan, pour sa part, déclare, dans un arrêt rendu le 9 février 1953, dans une affaire qui opposait Hodagé Djinédo, chef coutumier, à Agboli Djamado Paul, chef de canton de la subdivision de Tsévié au Togo, que la chefferie est une fonction qui a « *son fondement dans une attribution légale de compétence* ». Elle argue que

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² Recueil *Penant*, 1952, n°1, page 149.

¹⁹³ Cité par DIMIER (Véronique), *op. cit* page 5.

¹⁹⁴ Recueil *Penant*, 1952, *op. cit.*

*« le statut administratif du chef de canton se surajoute au statut coutumier et s'en distingue pour faire de ce citoyen un membre de l'Administration ; qu'il est reconnu et par conséquent nommé au sens du droit public, par un mode de désignation semblable à celui des autres fonctionnaires des cadres locaux ; qu'il est établi à l'intérieur de ce cadre une hiérarchie ; que les chefs de canton qui peuvent se trouver dans une des positions prévues au statut de la fonction publique perçoivent une rémunération ; qu'enfin les attributions qui leur sont conférées et limitativement énumérées par l'arrêté précité sont des fonctions publiques aux termes de l'article 258 du Code pénal... »*¹⁹⁵

Enfin, le Conseil du Contentieux administratif de l'A.O.F., dans un arrêt en date du 17 mars 1959, décide que les chefs de canton sont *« indéniablement investis d'une portion de l'autorité publique et doivent être considérés comme les agents de l'ordre administratif »*¹⁹⁶.

Du côté des hommes politiques, des voix s'élevaient pour réclamer un statut d'agent public pour les *« chefs »*. Ainsi, pour le député soudanais, Fily Dabo Sissoko, *« les chefs de village, de canton, de province, exercent par une tradition africaine dont la vertu n'est pas épuisée, une véritable magistrature d'influence »*.

Oui, le chef peut et doit être considéré comme un magistrat. Il vous est loisible de considérer les chefs empêchés d'exercer normalement leurs fonctions, comme des dépositaires d'une part de l'autorité publique et de poursuivre leurs détracteurs en justice dans tous les cas où le Code pénal réprime les délits commis contre les fonctionnaires, singulièrement lorsqu'ils sont victimes d'outrages (article 224) ou de violence (article 228 et suivants) »¹⁹⁷.

3- Le Chef traditionnel : un agent hybride

Le projet de loi portant statut des chefs coutumiers en A.O.F., et A.E.F., au Cameroun et au Togo, dont le rapporteur était Léopold Sedar Senghor, précise dans son article 2 le double caractère du chef autochtone, qui tient à la fois de la coutume locale et de la loi française. En effet, les articles 7 et 8 dudit projet de loi règlent les questions de la démission et

¹⁹⁵ In *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, n°1, janvier-mars, 1957, page 146.

¹⁹⁶ Arrêt Sanogo Moussa c/Territoire du Soudan, C.C.A. de l'A.O.F, *Penant*, 1959, page 418.

¹⁹⁷ Cité par GANDOLFI (Alain), *op. Cit.*, page 48.

de la retraite des chefs autochtones. Mais, pour le rapporteur de la commission, le mot retraite ne devait être employé, s'agissant de non-fonctionnaires. La difficulté était de concilier le caractère sacré de la personne du « *chef* » qui, là où il subsiste, interdit démission ou retraite, et l'efficacité de l'administration indigène.

Les articles 12 à 14 (titre IV) établissent la liste des rémunérations qui seront accordées aux « *chefs* » et les conditions dans lesquelles les taux en seront fixés. Ces rémunérations seront, les unes obligatoires, les autres facultatives et proportionnelles aux services effectivement rendus. La plus importante est, sans contredit, la première, l'indemnité annuelle. Que la Commission l'ait dénommée « *indemnité* » et non « *traitement* » signifie qu'elle ne considère les « *chefs* » ni comme des fonctionnaires ni comme des salariés. Mais elle entend, comme dans le cas de certains élus, assimiler les chefs de canton, les chefs supérieurs ou leurs homologues à une certaine catégorie de fonctionnaires qui, dans son esprit, ne saurait être que le « *cadre supérieur* ». S'il est essentiel de ne pas faire, des chefs coutumiers des féodaux à qui tout serait permis - et la Constitution, comme la coutume s'y oppose- il est non moins essentiel de leur donner la possibilité de vivre avec décence. C'est encore le meilleur moyen de les garder de la concussion, qui est leur grande tentation. Au demeurant, c'est la revendication essentielle des chefs coutumiers qui, dans leur majorité, ne s'opposent pas à la démocratisation de leurs fonctions. Malgré de cette attitude, les « *chefs administratifs* » ont été supprimés dans certains pays au moment de leur accession à l'indépendance, notamment en Guinée¹⁹⁸ et au Mali¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Arrêté n°57-233 INT-CAB du 31 décembre 1957 supprimant sur toute l'étendue du territoire de la Guinée française, pour compter du 31 décembre 1957, la chefferie de canton, dite « *chefferie traditionnelle* », J.O. Guinée, n°2 du 15 janvier 1958.

¹⁹⁹ Le Mali a supprimé la « *chefferie traditionnelle* » sauf dans la partie Nord du pays.

4- Le déclin des chefferies traditionnelles au Mali

La colonisation marque le déclin des chefferies traditionnelles. Leur position, affaiblie par une tutelle coloniale exigeante, serait encore plus vulnérable par l'assaut des nouvelles forces démocratiques qui apparaissaient au grand jour dans l'ensemble des pays colonisés²⁰⁰.

Ici, il faut distinguer quatre périodes dans l'évolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire francophone. Durant la première, la politique française en matière de chefferie fut celle des gouverneurs. Cette politique fut souvent marquée par l'expérience personnelle qu'avaient eue ces Gouverneurs en début de carrière. Ce fut le cas de d'Archinard au Soudan.

L'entrée d'Archinard à Nioro, le 1^{er} janvier 1891, posait un problème inédit de remplacement des chefs *toucouleurs*. Il s'agissait en fait de désigner les personnages susceptibles d'être acceptés comme chefs dans divers groupes ethniques, les nommer et leur permettre d'exercer le pouvoir dans le cadre de principes bien différents de ceux qui régissaient l'administration *toucouleure*. Le but, selon Robert Cornvin, était «... *d'éviter de substituer à l'opresseur toucouleur un autre oppresseur de quelle que race qu'il fût, il ne pouvait donc être question de laisser carte blanche à un souverain local pour organiser un commandement d'une certaine importance... d'un autre côté, on ne pouvait pas non plus créer une infinité de petits chefs difficilement contrôlables et, au surplus, il ne pouvait être question d'administrer directement une population noire considérable avec des cadres européens* »²⁰¹. De ce propos, il ressort une logique d'administration directe. Elle fut le premier facteur de déstabilisation des chefs traditionnels.

La deuxième période, qui s'étend de 1929 jusqu'à la deuxième guerre mondiale, a été marquée par l'affaiblissement de la chefferie traditionnelle. Les facteurs de diminution des « *chefs* » pendant cette période, notamment à partir de 1930, se traduisaient par le double souci de les fonctionnariser et de placer auprès d'eux des conseils aussi proches que possible des conseils coutumiers. On peut retenir deux grands facteurs relatifs à l'affaiblissement de l'autorité de la chefferie traditionnelle. Le premier est d'ordre administratif et judiciaire: la

²⁰⁰ LOMBARD (Jacques), *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire : le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Paris, Armand Colin, collection « Cahiers de la fonction nationale des sciences politiques », 1967, page 12.

²⁰¹ Archinard cité par CORNEVIN (Robert), « Evolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française », Paris, in *Recueil Penant*, 1961, page 243.

concurrence de la justice française, le contrôle du commandement européen sur leurs possibles abus, concurrence des auxiliaires africains du « *commandant* ». Le deuxième facteur est d'ordre social en lien surtout avec la diminution du prestige des « *chefs* » : le développement de l'instruction, l'idéologie chrétienne, les anciens tirailleurs, des commerçants, des fonctionnaires (de plus en plus riches).

La deuxième guerre mondiale constitue la troisième période dans le processus d'affaiblissement de l'autorité de la chefferie traditionnelle. A partir de 1939, la chefferie commence à perdre l'essentiel de son prestige, notamment du fait de l'effort de guerre. Il lui appartenait en effet de veiller au recrutement et de fournir le ravitaillement des forces armées de la France Libre²⁰². Aussi, l'obligation du travail forcé et la levée des impôts ont rendu la chefferie impopulaire dans beaucoup de régions au Soudan, aussi et surtout en Guinée²⁰³.

La quatrième période coïncide avec les réformes constitutionnelles de 1946 qui ont été fatales pour les Chefs traditionnels dans la mesure où « *l'égalité dans la citoyenneté et la suppression du régime de l'indigénat sont interprétées dans la masse comme signifiant la suppression de toute hiérarchie sociale et de toute autorité administrative* »²⁰⁴. Ainsi, le témoigne un stagiaire de l'administration coloniale²⁰⁵, en 1946 en Côte d'Ivoire, des actes de désobéissance et des mouvements d'opposition aux chefs indigènes se généralisaient. En outre, la suppression des « *laissez-passer* » permettant la liberté de circulation a contribué, par l'exode rural qu'elle a favorisé par la même occasion, à soustraire à l'autorité du chef traditionnel une bonne frange de la population qui pouvait désormais s'installer où elle voulait, notamment dans les grandes agglomérations.

Sur le plan judiciaire, l'emprise du « *chef* » sur ses sujets est d'autant plus réduite que l'institution de la justice métropolitaine, à travers l'application du Code pénal français au

²⁰² DARON (Alain), *Aspects juridiques et politiques de la loi-cadre du 23 juin 1956 : une étape dans la décolonisation des territoires d'Outre-mer en Afrique Noire française*, thèse de doctorat de droit, Université de Poitiers, 18 décembre 1959, page 148.

²⁰³ Arrêté n°57-233 INT-CAB du 31 décembre 1957 supprime d'ailleurs sur toute l'étendue du territoire de la Guinée française, pour compter du 31 décembre 1957, la chefferie de canton, dite « chefferie traditionnelle » (J.O. Guinée, n°2 du 15 janvier 1958).

²⁰⁴ VILLANDRE (Jean-Jacques), *Les Chefferies traditionnelles en Afrique occidentale française*, Thèse de doctorat, Paris, 1950, page 42.

²⁰⁵ NICOLAS (R.), *La Brousse contre les chefs*, Paris, Mémoire E.N.F.O.M., 1947, page 20, cité par FOTSING (Jean-Baptiste), *op. Cit.*, page 107.

détriment du Code de l'indigénat, le met dans l'impossibilité juridique d'appliquer des sanctions à ceux qui lui désobéissent.

D'autre part, l'élection des conseillers généraux et des parlementaires territoriaux²⁰⁶ fut perçue comme l'émergence d'une nouvelle élite et « *la substitution d'une autorité nouvelle à celle des chefs traditionnels* »²⁰⁷. L'organisation de la structure de l'administration coloniale va donc subir des réformes affectant directement les chefs traditionnels. En effet, les structures étaient : en milieu nomade, les tribus et les fractions nomades, en milieu sédentaire, les cantons et les villages. Plusieurs fractions formaient une tribu nomade, plusieurs villages un canton. En 1958, le Mali comptait environ 684 cantons et tribus nomades. Ce nombre considérable n'était pourtant pas la preuve de l'efficacité administrative de ces structures traditionnelles. Ainsi, à partir de 1958, le Conseil du Gouvernement du Soudan Français se prononça pour une politique de suppression progressive mais définitive des chefferies de canton en 1958. Quant à celle de tribu, elle était plus compliquée en raison de la mobilité de la population nomade. Donc les chefferies sédentaires ont été abolies, mais les chefs Touaregs (nomades) n'ont pas été touchés²⁰⁸.

Si les chefferies traditionnelles ont été pour le colonisateur un moyen d'asseoir son autorité, elles sont apparues aux yeux de certains hommes politiques maliens comme des facteurs d'opposition ethnique et tribale, alors que la lutte pour l'indépendance nécessitait l'union et un consensus populaire. L'administration, après avoir permis à chaque chefferie de s'affirmer face aux autres, et instauré de la sorte une certaine égalité sur le plan administratif, ne parvenait à contenir que délicatement les prétentions et les querelles ancestrales persistantes entre partenaires placés au même pied d'égalité. La tendance à la généralisation des postes administratifs a été un remède à l'inefficacité administrative des chefferies traditionnelles et une atténuation de leur influence à l'égard des futures autorités politiques.

C'est dans cette situation de méfiance qu'intervient la Circulaire n°256 du 4 octobre 1958 du Ministère de l'Intérieur en application de la politique de suppression des chefferies précisant que : « *les crédits ainsi dégagés seront plus judicieusement utilisés à l'installation*

²⁰⁶ A l'issue du vote de la loi-cadre du 23 juin 1956, dite Loi Gaston Defferre autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-mer.

²⁰⁷ KAMTO (Maurice), *Pouvoir et Droit en Afrique*, Paris, L.G.D.J. 1987, page 236.

²⁰⁸ DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique noire*, op. Cit., page 122.

des postes administratifs dont l'utilité n'est plus à démontrer »²⁰⁹. Il en résulte la création des postes administratifs au sein desquels les chefs pouvaient en même temps jouer un rôle politique, et être placés entre la politique et les Commandants de Cercle, alors tous encore originaires de la Métropole²¹⁰.

Après l'indépendance, la suppression des chefferies traditionnelles s'est avéré un acquis bien plus estimable sur le plan politique. L'abolition des attributions administratives des chefs coutumiers a dans un premier temps facilité la tâche des autorités administratives, et par la suite permis aux autorités politiques de sensibiliser sans intermédiaire les populations à la nécessité de l'unité nationale et éviter ainsi une crise au jeune État. C'est dans ces contextes que la loi de juin 1960 institutionnalise la fonction de postes administratifs avec la création d'un nouveau rouage : l'arrondissement²¹¹.

A titre de comparaison, la colonisation britannique, en adoptant la doctrine de l'administration indirecte, ne développe qu'une faible bureaucratie locale, laissant subsister, et même parfois se renforcer, l'autonomie de divers groupes sociaux (autorités traditionnelles, syndicats, intellectuels, etc.) qui, au moment de l'indépendance, contrebalancèrent souvent la position des agents de l'État dans la lutte pour le pouvoir, empêchant du coup dans la quasi-totalité des territoires un monopole exclusif de pouvoir par une catégorie sociale déterminée²¹². *A contrario*, dans les pays francophones d'Afrique Noire, au moment de l'indépendance, seuls les anciens agents autochtones de l'administration coloniale semblaient, pour deux raisons fondamentales, capables de constituer, à court terme, la catégorie sociale dirigeante de l'État. Cela s'expliquerait par l'application, dans les colonies françaises et belges, de la politique d'administration directe et d'assimilation culturelle. Il en est résulté une bureaucratie forte multipliant les agents indigènes, tout en réduisant l'autonomie et le rôle social des autorités traditionnelles²¹³.

²⁰⁹ Cité par DIARRA (Noël), *La Situation de l'individu face à l'administration malienne : Etude administrative et constitutionnelle*, Bamako, 1984, page 46.

²¹⁰ BRASSEUR (Gérard), *Le Mali*, Notes et Etudes Documentaires, 22 avril 1974, n°4 081-4082-4083, Paris, La Documentation Française, page 28.

²¹¹ *Idem*.

²¹² KONTCHOU (Augustin Kouomégni), « Administration et politique en Afrique francophone ou de l'autocratie bureaucratique », in CONAC (Gérard), sous la direction, *Les Grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1^{ère} édition, Collection « La Vie du Droit en Afrique », 1984, pages 5.

²¹³ *Idem*.

Certes, les chefs de canton n'étaient pas suffisamment protégés par le système colonial comme nous l'avons précédemment démontré. Mais, il faut reconnaître tout de même que la politique administrative coloniale au Soudan a eu pour résultat de consolider surtout les pouvoirs du chef administratif, du moins au détriment de ceux du chef traditionnel (les chefs du village, du quartier, coutumiers par exemple). Le colonisateur ne réussit ici que très rarement à associer l'autorité coutumière et les fonctions administratives dans la personne du chef africain en général et du chef soudanais en particulier. Il y a donc eu coexistence de structures parallèles. C'est pourquoi avec les premières manifestations d'opposition (anti-coloniale), le chef fut visé en tant que surtout représentant du pouvoir colonial. Ceci est une preuve de la dissociation entre structures traditionnelles et structures coloniales, et c'est ce qui explique surtout le phénomène du double héritage. La bureaucratie va ainsi hériter à la fois du colonisateur, des structures à fort relent bureaucratiques, et de la tradition, des pratiques ancestrales qui ignorent le dialogue entre le pouvoir et les sujets²¹⁴.

A partir de ce qui vient précédemment d'être décrit, on ne peut que constater l'inexistence de la population « indigène » dans ces institutions politico-administratives coloniales. Ainsi, reconnaît Alain Gandolfi, « *le grand drame de l'Afrique* », à la veille des indépendances, serait le « *déclin de la chefferie, sans que celle-ci ait pu être remplacée par un autre organisme valable* »²¹⁵. La disparition de l'indigénat a été suivie de l'abrogation du texte réprimant les actions portant atteinte à l'autorité des chefs coutumiers. Ces derniers n'arrivent plus à s'imposer que dans les endroits où ils ont pu conserver un prestige personnel émanant de la coutume ou de la religion. Ils sont pratiquement dépourvus de toute autorité réelle et ne comprennent pas que l'administration qui compte encore sur eux ne les soutient pas davantage. Même si une circulaire du Haut-commissaire au Cameroun, en date du 20 novembre 1946, rappelle en revanche aux chefs de région la nécessité de veiller au respect de l'autorité des chefs²¹⁶.

Malgré l'évolution de la situation, le « *chef* », quel que soit son rang, est resté une autorité subordonnée, investie seulement de fonctions d'exécution.

²¹⁴ SAMAKE (Mamadou), *op. cit.*, page 46.

²¹⁵ GANDOLFI (Alain), *op. cit.*, page 48.

²¹⁶ *Idem.*

§2- Une quasi-absence des populations « indigènes » dans la haute fonction publique coloniale

Lorsque les besoins de l'administration des colonies obligent la France à envoyer des fonctionnaires métropolitains pour servir dans les colonies, cette situation nouvelle a imposé l'édiction de statuts propres à cette catégorie de fonctionnaires. De même, lorsque le besoin de recourir à des agents locaux s'impose, il a bien fallu régir la situation de cette autre catégorie de fonctionnaires. Ainsi, l'apparition de ces deux catégories initiales de fonctionnaires a donné au droit colonial de la fonction publique un caractère « *inégalitaire* » et « *discriminatoire* ». ²¹⁷

Il en résulte une quasi-absence de cette deuxième catégorie de fonctionnaire dans la haute fonction publique coloniale. A.I. Abu-Sin déclarait : « *Je ne peux pas considérer les Soudanais comme de véritables administrateurs sous le régime colonial car ils n'occupaient pas des postes qui leur permettaient de prendre des décisions finales* » ²¹⁸. Bruno Tohngodo, quant à lui, rajoute, qu'« *à l'époque coloniale, les postes d'encadrement du personnel de la Fonction publique étaient occupés par les Français de la métropole, parfois même jusqu'au niveau des cadres moyens. La majorité de ces cadres étaient valables, certes, mais un bon nombre a privé, pendant longtemps, des Africains formés d'accéder aux postes de responsabilité dans leur propre pays* » ²¹⁹. Les 97% des cadres supérieurs étaient des Européens à l'indépendance des territoires colonisés ²²⁰. M.R. Hoffherr décrit que « *sur le plan politico-administratif, les fonctions (...) d'autorité étaient exprimées sans partage par les agents de la métropole* » ²²¹.

²¹⁷ SISSOKO (Diango), *La Fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Université de Rouen, publication n°116, 1986, page 46.

²¹⁸ ABU-SIN (A.I.), « Formation efficace pour les postes supérieurs de l'Administration », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (C.A.F.R.A.D.), Tanger, décembre 1970, n°5.

²¹⁹ TOHNGODO (Bruno), « Défaillances et insuffisances de l'Administration publique des Etats d'Afrique Noire et Madagascar », Paris, in *Revue Développement et Civilisations*, n°29- mars 1967, page 20.

²²⁰ Bulletins statistiques, août-sept 1960, pp 182-184, Gabon.

²²¹ Cité par MARCHAND (A.H.), « La Formation des cadres supérieurs de l'administration ivoirienne », Paris, in *Recueil Penant*, n°79, 1969, page 171.

Juridiquement, le droit colonial de la fonction publique présente deux caractéristiques essentielles: la prédominance des actes administratifs et la diversité des régimes de cadres. Cette situation trouve son origine sous le Consulat, parce que les lois adoptées par le parlement français à l'époque n'étaient pas systématiquement applicables aux colonies. En effet, selon l'article 18 du Sénatus-consulte²²² du 3 mai 1854, les colonies de l'A.O.F. étaient placées sous le régime des décrets dans la mesure où la loi n'y était applicable que sur indication expresse du législateur ou par décret de l'Empereur²²³. En d'autres termes, ce dernier était considéré comme le législateur colonial de droit commun. On constatait en fait une absence de statut législatif applicable à l'ensemble des fonctionnaires servant dans les colonies. Cependant, jusqu'à la IVème République, la fonction publique en France métropolitaine était également régie par des textes réglementaires.

La conséquence logique de cette situation fut l'inégalité et la discrimination résultant de la multiplicité des cadres et la diversité des régimes applicables aux fonctionnaires (A), confortée par l'inaccessibilité des Africains à l'enseignement supérieur (B).

A- L'inégalité et la discrimination résultant de la diversité des régimes et la multiplicité des cadres

Deux types de discriminations ont prévalu jusqu'aux années cinquante. Le premier type de discrimination était salariale, et trouvait son fondement dans le décret du 2 mars 1910 portant principes généraux applicables en matière de rémunération des agents publics. Le deuxième, qui apparaissait entre les agents publics, était fondé sur la citoyenneté. Il était consacré par le décret du 23 février 1928, qui disposait que « *les personnels non citoyens* » (non français) ne pouvaient en aucune manière prétendre au supplément colonial tel que défini par l'arrêté du 17 mai 1922.

En effet, c'est la loi n°50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires²²⁴, dite Loi Lamine Gueye²²⁵, pose pour la première fois le principe de l'égalité

²²² Acte voté sous le Consulat par le Sénat avec valeur de loi.

²²³ NEMBOT (Moïse), *op. cit.*, page 76.

²²⁴ J.O. du 1/07/1950

de traitement des salaires. Son article 1^{er} dispose: « *la détermination des soldes et accessoires de toute nature dont sont appelés à bénéficier les personnels civils et militaires en service dans les TOM, ne saurait en aucun cas être basé sur des différences de race, de statut personnel, d'origine ou de lieu de recrutements. A égalité de grade, et s'il y a lieu, de classe dans le grade, les traitements, majorations ou suppléments de traitement, indemnités et prestations de toute nature, seront fixés à des taux uniformes dans l'intérieur d'un même cadre et d'un même territoire ou groupe de territoires et d'une même résidence* ».

La loi Lamine Gueye, dans son article 6, donnait ainsi naissance à trois catégories de cadres en dehors de toute discrimination d'origine. La première catégorie était composée de fonctionnaires, qui relevaient des cadres dits généraux (alinéa 2 de la même loi), et recrutés au niveau de la licence et ayant vocation à occuper les emplois les plus élevés, et pouvant être affectés dans l'ensemble des territoires coloniaux. Les fonctionnaires de cette catégorie se distinguaient des autres d'abord par l'institution de leur cadre par décret du Président de la République et ensuite par leur niveau de recrutement, en outre par leur gestion directe par le Ministre de la France d'Outre-mer, et enfin par la possibilité pour eux d'être appelés à exercer dans plusieurs groupes de territoires ou territoires autonomes.

En effet, le tableau n°1 annexé au décret n°51-510 du 5 mai 1951 modifié relatif aux régimes de rémunération, des prestations familiales, et des congés administratifs de certains cadres de fonctionnaires civils relevant du Ministère de la France d'outre-mer, en établit la liste suivante :

Cadres généraux normaux

- Les gouverneur généraux et gouverneurs
- Les administrateurs de la France d'Outre-mer ;
- Le personnel supérieur des secrétariats généraux ;
- Les ingénieurs adjoints et ingénieurs d'agriculture, des travaux publics, des travaux météorologiques, des postes ;

²²⁵ décrets n° 48-1646 du 20 octobre 1948, n° 48-1817 du 30 novembre 1948, n° 49-529 du 15 avril 1949, n° 49-1026 du 27 juillet 1949, n° 49-1029 du 27 juillet 1949, n° 49-1622 du 28 décembre 1949, n° 40-1624 du 28 décembre 1949, n° 49-1677 du 28 décembre 1949, relatives à l'origine des fonctionnaires pour la détermination des droits au congé administratif, aux allocations familiales et à la majoration dite indemnité de dépaysement.

- Les inspecteurs-vétérinaires de tous grades, des eaux et forêts, du travail et de la main d'œuvre ;
- Les spécialistes des travaux de laboratoires ;
- Les personnels du chemin de fer, assimilés aux cadres des Travaux publics ;
- Les géologues assistants et géologues ;
- Les lieutenants et capitaines des ports et rades ;
- Les chargés de recherches et chercheurs de l'O.R.S.TOM ;
- Les contrôleurs, rédacteurs et inspecteurs des postes ;
- Le cadre général de l'enseignement de la France d'Outre-mer ;
- Les trésoriers généraux et trésoriers payeurs, les fondés de pouvoirs, payeurs principaux, payeurs, payeurs adjoints et stagiaires.

Cadres généraux spéciaux

- Le personnel du cadre de l'administration générale ;
- Les chiffreurs ;
- Les infirmiers et sages-femmes coloniaux ;
- Les adjoints techniques des travaux publics ;
- Les personnels des postes et télécommunications ;
- Les médecins, pharmaciens et sages-femmes africains ;
- Les vétérinaires africains
- Les greffiers en chef
- Les payeurs et commis des trésoreries.

Seuls les fonctionnaires des cadres sus-cités étaient soumis au statut général des fonctionnaires français d'octobre 1946 puis à celui fixé par l'ordonnance du 4 février 1959.

Ensuite, la deuxième catégorie était composée des fonctionnaires appartenant aux « *cadres dits supérieurs* »²²⁶, recrutés au niveau du Baccalauréat ou du Brevet élémentaire, et

²²⁶ Article 6, alinéa 3 de la Loi Lamine Gueye du 30 juin 1950.

qui pouvait être appelée à servir dans plusieurs territoires, mais qu'à l'intérieur d'un groupe de territoires (A.O.F.). Ces fonctionnaires étaient régis par arrêté du gouverneur général de l'A.O.F. par délégation du Ministre de la France d'Outre-mer.

Enfin, la troisième catégorie relevant des « *cadres locaux* »²²⁷ regroupait essentiellement des fonctionnaires subalternes formés exclusivement d'autochtones. Parce que le peu d'instruction que reçoit le futur fonctionnaire indigène à l'école le destine systématiquement aux métiers d'instituteur, d'interprète ou de commis. Ils ne pouvaient servir qu'au Soudan.

De cette catégorisation, il ressort deux constats majeurs. D'une part, les fonctionnaires des cadres généraux bénéficiaient d'un régime de rémunération plus avantageux. D'autre part, les agents originaires de la Métropole étaient assujettis au régime des prestations familiales de leur territoire d'origine plus avantageux que celui qui est en vigueur dans les territoires coloniaux. En effet, le régime issu de la loi du 30 juin 1950 a été l'objet de critiques, et ne correspondait plus au degré de l'évolution de la répartition des effectifs. Ainsi, les fonctionnaires originaires des territoires figuraient pour 99,8% dans les cadres locaux, ils ne sont plus que 56,7% dans les cadres supérieurs et 1,4% dans les cadres généraux²²⁸.

Du côté des syndicats, sous la houlette de la CGT, les organisations dénoncent sans relâche depuis les premiers amendements à la loi Lamine Gueye, les avatars de la ségrégation entre Africains et Européens, réclamant l'égalité totale des salaires, des prestations familiales et sociales. Les doléances des fonctionnaires de l'A.O.F se rejoignent sur plusieurs points : le maintien de l'alignement de la fonction publique territoriale sur la fonction publique métropolitaine, l'attribution de prestations familiales aux taux du Code de la famille métropolitain, la création d'un régime de sécurité sociale, l'accélération de l'africanisation des cadres²²⁹.

La Constitution garantissant le libre accès de tous les citoyens sans distinction d'origine à la fonction publique, on serait tenté d'affirmer que les Africains peuvent concourir aux divers emplois publics dans les mêmes conditions que les métropolitains. Cependant, si le principe d'égalité n'est pas de prime abord remise en cause, il faut reconnaître qu'il est plus

²²⁷ Alinéa 4 de la même loi.

²²⁸ CROCHET (B.), « La Fonction publique Outre-mer et l'Africanisation des cadres », Paris, in *Latitudes*, n°2, 1957, page 8.

²²⁹ BANCEL (Nicolas), « La Voie étroite : la sélection des dirigeants africains lors de la transition vers la décolonisation », Paris, in *La Découverte/Mouvements*, 2002/3, n°21-22, page 31.

théorique que réelle, dans la mesure où les Africains ne bénéficiaient pas de conditions favorables, à cause entre autres de la faible densité du quadrillage scolaire d’Outre-mer. Ainsi, Jean Capelle, ancien recteur de l’Université de Dakar, qualifiait cette réforme d’ « *africanisation contrariée par le cadre général* »²³⁰.

Quant à la Loi-cadre du 23 juin 1956, appelée Loi Gaston Defferre, autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l’évolution des territoires relevant du Ministère de la France d’Outre-mer, elle affirme une réglementation autonome des fonctions publiques de ces colonies, notamment en ce qui concerne les services territoriaux. Il en résulte une distinction entre fonctionnaires de l’État et fonctionnaires territoriaux (TOM). Ainsi, les fonctionnaires relevant de la première catégorie étaient à la charge de l’État français (Services du Trésor, du Contrôle financier, de l’enseignement supérieur, des Douanes etc.), et ceux appartenant à la deuxième catégorie étaient exclusivement à la charge des seules finances du Territoire (écoles primaires, services d’agriculture, dispensaires etc.). L’ancienne division des cadres de fonctionnaires en cadres généraux, supérieurs et locaux ne pouvait être maintenue. D’une superposition horizontale de la pyramide, le législateur a substitué une superposition verticale.

Cependant, cette réforme aboutit aussi en réalité à cette conséquence inique : pour un travail identique, exigeant la même compétence et la même responsabilité, des différences de statut et par conséquent de traitement subsisteront suivant que collaboreront au sein d’un même service des fonctionnaires relevant du cadre de l’État, du cadre Territorial, d’un cadre de complément ou encore d’un cadre métropolitain. Ainsi, Alain Daron en conclut que « *l’un des buts essentiels de la loi-cadre n’est pas atteint* », car le principe « *à travail égal, salaire égal* » n’était pas respecté²³¹. A ce titre, poursuit-il, la loi du 23 juin 1956 constituerait un recul certain pour avoir, d’un côté, maladroitement modifié la structure interne des anciens cadres communs, supérieurs et locaux, et de l’autre, provoqué de nombreuses protestations et mis en état d’alerte les différents syndicats tant Européens qu’Africains²³². A cette époque, pouvait-on parler de « *détournement d’institution* »²³³ dans la mesure où la finalité des textes

²³⁰ CAPELLE (Jean), *L’Éducation en Afrique noire à la veille des indépendances*, Paris, Les éditions Karthala-ACCT, 1990, page 274.

²³¹ DARON (Alain), *op. Cit.*, page 39.

²³² *Idem.*

²³³ Sur cette notion, cf. CORDIER-DUMONNET (Nathalie), *Le Détournement d’institution*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bourgogne, 22 février 2010, 526 pages.

a été détournée ? Cette réforme aura permis, tout de même, l'adoption de statut général à l'intérieur des territoires. Le Soudan a adopté son premier statut régissant ses fonctionnaires territoriaux en 1958²³⁴.

Sociologiquement, la situation du fonctionnaire indigène était quelque peu délicate. Insuffisamment formé et aigri par la précarité de son emploi, le fonctionnaire était conduit à rechercher des compensations dans un abus de pouvoir sur les populations locales²³⁵. Mépris par les Européens qui le considéraient comme un « *incapable prétentieux* », il était autant détesté par les administrés qui le condamnaient pour ses abus²³⁶.

L'accession à l'indépendance de ces pays va offrir une nouvelle ère au nouveau fonctionnaire, puisqu'il va être tenté d'avoir tout ce qu'on lui refusait pendant la période coloniale. En somme, cette situation inégalitaire et discriminatoire, que vivaient les fonctionnaires africains au quotidien, était exacerbée par l'inaccessibilité de ceux-ci à l'enseignement supérieur.

B- L'inégalité et la discrimination résultant de l'inaccessibilité des élites africaines à l'enseignement supérieur : une impasse à l'encadrement supérieur administratif

En A.O.F, comme dans toute l'Afrique Noire en général, l'enseignement fut très embryonnaire pendant la période coloniale, ne touchant que les villes. Le recrutement des élèves se faisait parmi les enfants des élites et les fils des « *chefs* », dans les centres urbains, ne touchant pas les milieux ruraux où habitaient la majorité des populations. En plus, dans les milieux scolarisés, les programmes ne dépassaient pas le niveau primaire. L'objectif premier du colonisateur visait principalement la « *formation utilitaire* » de commis, d'employés de comptoir, etc.²³⁷. Quant à l'enseignement secondaire, hormis le lycée d'État Faidherbe, le Cours Secondaire Briguet, n'était dispensé que dans les rares écoles fédérales du Sénégal,

²³⁴ Arrêté territorial n°109 F.P. du 21 janvier 1958 rendant exécutoire les délibérations de l'Assemblée territoriale portant statut général de la Fonction publique territoriale au Soudan, J.O. Soudan, n°1371 du 28 janvier 1958.

²³⁵ Cf. BA (Amadou Hampaté), *Le Destin de Wagrin ou les roueries d'un interprète africain*, Paris, Nouvelle édition, 1971.

²³⁶ NEMBOT (Moïse), *op.cit.*, page 65.

²³⁷ TOHNGODO (Bruno), « Défaillances et insuffisances de l'Administration publique des Etats d'Afrique Noire et Madagascar », in *Développement et Civilisations*, n°29-Mars 1967, page 23.

dont le niveau des études ne dépassait pas celui du Brevet élémentaire. Ces écoles étaient aussi tournées vers des fins utilitaires rapides, puisqu'elles formaient des instituteurs, des sages-femmes, des médecins « *africains* ». Et l'enseignement supérieur proprement dit se distinguait largement de celui dispensé en Métropole.

a- L'enseignement supérieur pendant la période coloniale

Il faut rappeler qu'après la période dite de « *pacification* » conduite par les militaires, il fallait avoir recours à un corps de fonctionnaires spécialisés. C'est dans cet esprit qu'Auguste Pavie créa, en 1899, l'Ecole Coloniale qui devait devenir plus tard l'Ecole Nationale de la France d'Outre-mer (E.N.F.O.M.), en 1934 chargée de former les cadres supérieurs de l'administration des pays d'Outre-mer. L'E.N.F.O.M. a été, à son tour, transformée en Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer (I.H.E.O.M.), en 1959, puis en Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.), en 1966, qui sera finalement regroupé avec l'Ecole Nationale d'Administration (E.N.A.), en 2002. Cependant, l'enseignement supérieur dans les colonies était quasiment inexistant jusqu'en 1950, date à laquelle fut créé l'Institut des Hautes Etudes de Dakar qui sera érigé en université pour l'A.O.F. en 1956. Les lycéens devaient donc se rendre en métropole pour entreprendre des études universitaires.

A la fin de la Deuxième guerre mondiale s'est dessinée dans la conscience du colonisateur la tendance à l'institution d'un système d'enseignement supérieur en Afrique noire. L'Ecole de Médecine de Dakar devait alors servir d'expérimentation. A la rentrée 1949-1950, l'enseignement supérieur des disciplines relevant des facultés traditionnelles de Lettres et de Droit fit ses débuts.

A la question de savoir jusqu'où les Africains pourraient poursuivre leurs études, la réponse, majoritairement admise par les colonisateurs, était de dire que l'école devait former des auxiliaires, des cadres subalternes. Il suffisait donc de leur donner les rudiments indispensables pour s'acquitter tout simplement de leurs tâches futures²³⁸. Ce qui sous-entend que tous les efforts portaient sur l'enseignement primaire.

²³⁸ ALMEIDA-TOPOR (Hélène), *op.cit.*, page 32.

L'enseignement primaire supérieur et secondaire, surtout implantés dans les villes où résidaient les populations Européennes²³⁹, étaient suivis par une poignée d'Africains. Ainsi en A.O.F., il n'existait qu'une seule Ecole Normale Supérieure créée en 1904, qui prit le nom de William Ponty en 1912: implantée à Dakar; celle-ci recevait des élèves de toute la Fédération et formait les premiers instituteurs africains.

Il faut noter que ces écoles n'étaient pas en réalité destinées à former les hauts fonctionnaires de l'administration coloniale, même si ses produits deviendront des hauts fonctionnaires après l'accession des territoires à l'indépendance. Ainsi on verra que la formation des hauts fonctionnaires coloniaux étaient assurée par des institutions, pour la plupart, basées à la Métropole. En effet, pour le gouverneur général Paul Brévié « *Le devoir colonial et les nécessités politiques et économiques imposent à notre œuvre d'éducation une double tâche: il s'agit d'une part de former des cadres indigènes qui sont destinés à devenir nos auxiliaires dans tous les domaines, et d'assurer l'ascension d'une élite soigneusement choisie; il s'agit, d'autre part, d'éduquer la masse, pour la rapprocher de nous et transformer son genre de vie* »²⁴⁰. L'enseignement, qu'il soit primaire ou supérieur, était donc destiné essentiellement à former des agents subalternes aux services des hauts fonctionnaires métropolitains. En d'autres termes, la vocation première du système, en matière d'enseignement, était non d'assurer la promotion d'une élite administrative africaine, mais plutôt de former des commis, des intermédiaires, etc.

b- La formation des hauts fonctionnaires coloniaux en A.O.F. : de l'E.N.F.O.M. à l'E.F.A.M

Devant l'inaccessibilité de l'E.N.F.O.M aux cadres maliens (1), la Fédération du Mali a créé l'E.F.A.M. et dans le but d'asseoir une certaine autonomie en matière de formation des futures hauts fonctionnaires de la Fédération (1).

²³⁹ En A.O.F., il s'agissait essentiellement de Saint-Louis et de Dakar au Sénégal.

²⁴⁰ Cité par TESSY (D. Bakary), « Systèmes éducatifs, stratification sociale et construction de l'État », in BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE (Anthony A.), sous la direction, *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, page 74.

1- La voie de l'E.N.F.O.M.: une voie quasi-inaccessible aux cadres soudanais

Les administrateurs étant, comme les qualifie Alain Gandolfi, des « *techniciens des idées générales* », il n'y avait pas nécessité de les spécialiser dans une branche particulière, mais il convenait de les orienter davantage vers l'étude des problèmes d'Outre-mer. Pour atteindre cet objectif, ils étaient divisés en trois sections (Indochine, Afrique Noire, Madagascar).

Les conditions d'admission à l'E.N.F.O.M. étaient les suivantes :

- Etre âgé de plus de 18 ans et de moins de 26 ans,
- Satisfaire aux lois sur l'accès aux fonctions publiques,
- Être titulaire du diplôme de bachelier en droit ou de deux certificats de licence d'études d'outre-mer,
- Justifier de l'aptitude exigée par les règlements en vigueur pour un service dans les régions intertropicales.

L'enseignement de l'École portait dans trois directions²⁴¹ :

- Culture juridique et administrative proprement dite, l'École dispensait un enseignement juridique équivalent à la licence, une partie de cet enseignement étant tournée vers les problèmes d'Outre-mer.
- Culture générale
- Travaux pratiques et questions techniques en rapport avec le métier.

Ainsi, les élèves entrés à l'E.N.F.O.M., par le concours A, effectuaient un stage de huit mois en Outre-mer, au terme duquel ils entraient en deuxième année d'étude, consacrée à l'achèvement des études de licence. Quant à la troisième année, elle portait sur la formation professionnelle des futurs fonctionnaires. A la fin de cet enseignement, s'ils satisfont aux examens de sortie, ils prennent l'engagement écrit de servir pendant huit ans dans l'administration publique des territoires d'Outre-mer, ils reçoivent, le cas échéant, le Brevet de l'Ecole et sont titularisés dans le grade d'Administrateur Adjoint.

²⁴¹ Cf. Article 21 du Décret du 30 octobre 1950.

Concernant les élèves provenant du concours B, eux ils ne faisaient que deux ans d'Ecole pendant lesquels ils reçoivent la solde et les indemnités afférentes à leur grade dans leur administration d'origine et conservent leur statut. Après ces deux ans de formation, en cas de succès, ils sont nommés, tout comme les élèves du concours A, Administrateur Adjoint. Après leur séjour à l'E.N.F.O.M., les emplois que les Administrateurs Adjoints sont susceptibles de remplir sont très variés. Ils peuvent servir dans les cabinets de Hauts-commissaires ou de Ministères. Ils peuvent également être placés à la tête de services financiers économiques ou administratifs, être détachés auprès de certaines sociétés d'État ou d'économie mixte, ou comme consuls dans certains territoires africains, ou encore comme conseillers auprès des gouvernements locaux. Enfin, leur vocation principale est d'être à la tête d'une circonscription territoriale (cercle, région, district, subdivision).

Aussi depuis la formation des gouvernements locaux, sous l'empire de la loi-cadre du 23 juin 1956, ceux-ci ont eu recours dans la plupart des cas à des Administrateurs de la France d'Outre-mer pour occuper des fonctions de directeur de cabinet ou de conseiller technique auprès des nouveaux ministres. Ainsi une cinquantaine d'administrateurs occupaient divers postes dans les cabinets ministériels en 1959²⁴².

Suivant l'évolution des territoires d'Outre-mer, la France entendrait conduire les peuples Africains à la capacité de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires. C'est dans ce contexte qu'il fallait donc ouvrir les portes de l'administration aux élites autochtones, et, sous la poussée des faits et des idées, les ouvrir rapidement de peur d'être critiqué de colonialisme. L'administrateur devenait ainsi la cible des critiques anticolonialistes, parce qu'il était la pierre angulaire du système.

Or, pour ouvrir les portes de l'administration aux élites africaines, il fallait répondre aux besoins de leur formation. Mais sauf que le système de l'enseignement supérieur, notamment l'entrée à l'E.N.F.O.M., leur était verrouillée par les limites d'âge, et autres critères. Jusqu'au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, l'administration coloniale ne s'était soucée que de la formation des « *cadres inférieurs* »²⁴³. Aussi, la jeunesse africaine se voyait-elle souvent, « *pour une simple différence d'âge* », interdite l'accès aux administrations supérieures par le jeu des règles communes à tous les candidats. C'est pour remédier à cette situation que le décret du 4 novembre 1955 est venu autoriser le Ministre de

²⁴² GANDOLFI (Alain), *op. Cit.*, page 24.

²⁴³ DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique Noire*, Paris, P.U.F., 3^{ème} édition, 1970, page 120.

la France d'outre-mer à accorder certaines prorogations exceptionnelles aux limites d'âge fixées par le décret du 30 octobre 1950 pour le concours d'entrée à l'E.N.F.O.M.

Dans la même perspective, le décret du 14 mai 1956 modifie le règlement de l'E.N.F.O.M. en instituant quatre modes de recrutement permettant d'accéder aux cadres de l'Administration Coloniale et de l'Inspection du travail :

Un concours « A » ouvert à tous et réservé aux titulaires de diplôme,

Un concours « B » réservé aux fonctionnaires d'Outre-mer auquel les agents auxiliaires et contractuels peuvent maintenant se présenter ;

Un concours « C » dont les modalités sont identiques au concours réservé aux fonctionnaires et qui est ouvert aux étudiants d'Outre-mer pourvus de certains diplômes.

Outre la création de deux nouveaux cycles « C » et « D »²⁴⁴, un cycle « C » de perfectionnement était accessible aux fonctionnaires autochtones, appartenant déjà aux cadres de l'administration coloniale. Le système de recrutement se généralise, et chaque année, sur proposition des Hauts-Commissaires, les fonctionnaires africains les plus méritants, qui ont une ancienneté suffisante, sont envoyés à Paris²⁴⁵. En d'autre terme, la désignation de ces candidats n'intervenait qu'à la suite d'une décision du Ministre de la France d'Outre-mer dont le choix est limité par une liste de présentations établie par les Hauts-commissaires et les Chefs de Territoire, en accord avec le Conseil de Perfectionnement de l'E.N.F.O.M.

Gaston Defferre annonce ainsi l'ouverture de l'E.N.F.O.M. à des élèves venus des colonies: « Sur les bancs de votre Ecole les autochtones africains et malgaches se presseront plus nombreux appelés par de nouvelles formules de concours qui tiendront compte à la fois

²⁴⁴ Décret n°58-215 du 28 février 1958 portant : 1° application, en ce qui concerne le règlement organique de l'E.N.F.O.M, des dispositions de l'article 4 du décret n°56-1228 du 3 décembre 1956 relatif à l'organisation des services publics civils dans les territoires d'outre-mer, modifié par le décret n°57-480 du 4 avril 1957 ; 2°admission du recrutement à la section judiciaire de l'E.N.F.O.M. par la voie du concours B ; 3° aménagement des programmes des concours A et B de l'Ecole précitée (arrêté de promulgation n°2024 ET. Du 12 mars 1958).

²⁴⁵ Cf. Arrêté n°1072 I.G.T.L.S.-A.O.F. du 8 février 1958 fixant les conditions d'âge et d'aptitude requises des candidats aux stages de perfectionnement professionnel dans la métropole. J.O. A.O.F n°2937 du 22 février 1958. H./C.

de leur expérience vécue des problèmes d'outre-mer et des facultés inhérentes aux conditions particulières de leur formation intellectuelle »²⁴⁶.

Plusieurs critiques étaient formulées à l'égard de ce dernier mode de recrutement. Alain Gandolfi déplore que les seules notes des candidats ne soient pas le seul critère et que les bénéficiaires de ce régime soient bien souvent désignés sur recommandation d'hommes politiques. On a ainsi vu entrer à l'E.N.F.O.M. et sans concours, des fonctionnaires qui n'étaient titulaires que du certificat d'études et qui, deux ans après, sont devenus administrateurs de la France d'Outre-mer. En 1958, les 50%²⁴⁷ des effectifs de l'Ecole sont africains.²⁴⁸ Dans le même ordre d'idées, pour Alain Daron, « *on ne peut que critiquer ce dernier mode de recrutement qui risque de réserver un certain nombre de postes aux autochtones présentés par des groupements politiques. Ceux-ci imposeront inévitablement le choix de leurs candidats, à l'exclusion de toute considération d'ordre professionnel* »²⁴⁹. Deux principales critiques internes sont adressées à ce système : la première provenait de certains africains qui ont subi les épreuves du concours A ou qui sont entrés à l'Ecole sur titre et qui tolèrent difficilement l'arrivée d'élèves (de cycle D) ne possédant la plupart du temps aucune formation universitaire. La deuxième venant du Syndicat des Administrateurs de la France d'Outre-mer qui supporte difficilement l'entrée dans le corps des fonctionnaires subalternes. Cet apport déprécie en effet la valeur du cadre au moment où le syndicat essaie de faire intégrer dans le corps des administrateurs civils de France les administrateurs de la France d'Outre-mer.

En somme, comme ces élèves fonctionnaires devenaient presque tous des juristes ou des littéraires, à l'époque coloniale, ils préféraient s'installer en France que de revenir dans leur pays d'origine pour ne pas essuyer la discrimination raciale implacablement observée alors dans les colonies. Cette politique d'autruche de l'enseignement du colonisateur a conduit, au moment de l'indépendance des États, à une impasse quant à l'encadrement administratif supérieur. Il en découla, d'une part un nombre infime de cadres supérieurs, et

²⁴⁶ DEFERRE (Gaston), *Projet d'allocation aux élèves de l'E.N.F.O.M.*, le 1^{er} mars 1956, cité par ENDERS (Armelle), « L'École Nationale de la France d'Outre-mer et la formation des administrateurs coloniaux », Paris, in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1993, n°40-2, avril-juin, pages 278.

²⁴⁷ GANDOLFI (Alain), *L'Administration territoriale en Afrique noire de langue française*, Thèse pour le doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille, octobre 1959, page 29.

²⁴⁸ Cette inflation du nombre d'africains à l'E.N.F.O.M. s'expliquait notamment par la loi-cadre du 23 juin 1956, qui posa le principe d'africanisation des cadres de l'administration d'Outre-mer.

²⁴⁹ DARON (Alain), *op. Cit.*, page 45.

d'autre part, un effectif en surnombre d'exécutants quasi-illettrés, de commis-certifiés de niveau primaire.

2- L'Ecole Fédérale d'Administration du Mali: une brève expérience de formation des hauts fonctionnaires fédéraux Maliens sous la colonisation

De janvier 1955 à août 1960 le Soudan (l'actuel Mali), tout comme le Sénégal, avait le statut d'État-membre de la Fédération du Mali. A partir de là, ces deux États devaient unir leurs efforts en matière de formation de leurs cadres administratifs supérieurs, d'où la création, par la loi fédérale du 6 novembre 1959, de l'École Fédérale d'Administration du Mali (E.F.A.M.)²⁵⁰. L'objet de cette École était de former les fonctionnaires dits de la hiérarchie A, c'est-à-dire les fonctionnaires d'autorité et de conception appartenant aussi bien aux cadres de l'administration générale qu'à ceux de l'inspection du travail ou même, éventuellement, de la diplomatie²⁵¹.

L'École commence en effet à fonctionner les premiers mois de l'année 1960 dans les locaux de la Faculté de Droit de l'Université de Dakar. Deux principales difficultés ont ainsi été constatées. La première difficulté était liée au recrutement des élèves fonctionnaires, à cause de l'insuffisance des diplômés de l'enseignement supérieur. Il avait donc été décidé que, pour la première année, l'E.F.A.M. serait ouverte sans concours à des fonctionnaires, une quarantaine au total désignés par leurs gouvernements respectifs en fonction de leur notation et de leurs états de service. La plupart des candidats ont été choisis parmi les bacheliers de l'enseignement secondaire, en général parmi les instituteurs. Pour l'avenir, il était prévu deux concours de recrutement, le premier ouvert aux bacheliers, le second aux fonctionnaires de la hiérarchie B et assimilés. La deuxième difficulté était relative au recrutement des enseignants. Il devrait être aisément pallié par la collaboration des professeurs de l'Université de Dakar, des magistrats et des fonctionnaires de l'Assistance technique.

Les enseignements prévus étaient nombreux. Les élèves étaient appelés à suivre une première année de formation économique, financière, administrative, sociale et juridique où certains cours étaient propres à l'E.F.A.M., mais d'autres étaient communs soit à la licence en

²⁵⁰ Décret du 27-1-1960 organisant et nommant André-Zilgien comme directeur de l'Ecole.

²⁵¹ GEORGES (Philippe), « L'Ecole Nationale d'Administration du Sénégal », Paris, in *Penant*, 1964, page 524.

droit soit à l'Institut d'Etudes Administratives Africaines. A l'issue de cette année, les élèves avaient à effectuer un « *pré-stage* » dans diverses administrations pendant quatre mois. Ils devaient ensuite accomplir une deuxième année d'enseignements théoriques et pratiques approfondis, clôturés par un « *post-stage* » sanctionné, par la délivrance d'un brevet obtenu à la suite d'un examen de classement de sortie.

L'éclatement de la Fédération du Mali, en août 1960, ne pouvait permettre la poursuite de cette expérience. L'E.F.A.M. disparut en effet *ipso facto* avec la Fédération du Mali. Cependant les résultats encourageants qui avaient été enregistrés décidèrent les autorités sénégalaises à continuer l'œuvre entreprise en créant, en octobre 1960, l'E.N.A. du Sénégal (E.N.A.S.)²⁵². Quant au Mali indépendant, il a fallu attendre un an plus tard pour voir la création de son école chargée de la formation des hauts fonctionnaires.

C- L'émergence d'une haute fonction publique africaine sous l'effet de la loi-cadre du 23 juin 1956

Il convient tout d'abord de présenter la loi Defferre (a) avant de voir l'impact de celle-ci sur l'africanisation des cadres (b).

a- Présentation de la loi-cadre du 23 juin 1956

Dans un contexte de malaise tant sur le plan politique que social, et pour y faire face, le Ministre de la France d'Outre-mer va faire voter une loi dont les trois objectifs seraient les suivants :

- « - *donner aux peuples d'outre-mer la liberté dans le domaine politique tout en continuant à les aider sur les plans financier, social et technique. Il était nécessaire d'engager un processus irréversible destiné à permettre aux pays africains d'accéder-dans la paix- à l'autonomie d'abord, l'indépendance ensuite.*
- *Accélérer le développement économique afin d'élever le niveau de vie de la population.*

²⁵² Décret n°60-341 du 13 octobre 1960 portant organisation de l'École.

- *Créer entre la France et ses partenaires africains des liens de confiance et d'amitié propres à faciliter l'établissement des relations- notamment économiques – fructueuses pour chacune des parties »²⁵³.*

En ce qui concerne précisément la fonction publique d'Outre-mer, la loi-cadre va donner naissance à deux décrets: le décret n°56-1227 du 3 décembre 1956 (modifié par le décret n°57-479 du 4 avril 1957) portant définition des services de l'État dans les Territoires d'Outre-mer et énumération des cadres de l'État, et le décret n°56-1228 du 3 décembre 1956 (modifié par le décret n°57-480 du 4 avril 1957) relatif à l'organisation des services publics civils dans les Territoires d'Outre-mer.

Le Décret n°56-1228 du 3 décembre 1956 (modifié par le décret n°57-480 du 4 avril 1957) relatif à l'organisation des services publics civils dans les territoires d'outre-mer énonce dans son article 4²⁵⁴ que : *« dans le délai d'un an à compter de la publication du présent décret au Journal officiel de la République française, des dispositions seront introduites dans les statuts particuliers des cadres de fonctionnaires de l'État servant outre-mer, à l'exception de ceux visés à l'article 5 c du décret n°56-1227 du 3 décembre 1956 portant définition des services de l'État dans les territoires d'outre-mer et énumération des cadres de l'État²⁵⁵, en vue de réserver 66% au moins des places disponibles aux :*

- a) Diplômés originaires des territoires d'outre-mer qui, remplissant les conditions générales exigées pour l'entrée dans les cadres par la voie de concours normal sur épreuves, seront, comme tels, admis à un concours spécial de recrutement ;*
- b) Fonctionnaires originaires des territoires d'outre-mer, ou y résidant depuis dix ans sans interruption, des cadres territoriaux et des cadres complémentaires des services de l'État choisis sur titres, après avis d'une commission constituée à cet effet par le ministre de la France d'outre-mer, admis à participer aux cycles de perfectionnement qui devront être organisés en vue de leur préparation aux divers emplois des cadres de l'État ;*

²⁵³ DEFFERRE (Gaston), « La Loi-cadre », Paris, in *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*, tome 34, n°4, 1980, pages 767 et suivantes.

²⁵⁴ J.O.R.F. du 4 décembre 1956, n°1100, pages 22 et suivantes.

²⁵⁵ Il s'agissait des chiffreurs et de ceux dont l'entrée est décidée par décret individuel pris en Conseil des Ministres (notamment le cadre des Gouverneurs et Gouverneurs généraux).

- c) *Fonctionnaires originaires des territoires d'outre-mer, ou y résidant depuis dix ans sans interruption, des cadres territoriaux et des cadres des services de l'État réunissant les conditions prévues pour se présenter aux concours professionnels, lesquels devront être organisés par analogie avec les règles suivies dans la métropole pour l'accès aux cadres analogues de fonctionnaires de l'État.*
- d) *Toutes les limites d'âge des divers examens et concours permettant d'accéder aux cadres de fonctionnaires de l'État (outre-mer comme dans la Métropole) sont reculées de cinq ans en faveur des candidats originaires des territoires d'outre-mer ou y résidant depuis dix ans sans interruption ».*

Deux constats méritent d'être faits à l'égard de ces mesures. D'abord, ces mesures ne sont-elles pas contraire au principe de l'égalité des citoyens devant les emplois publics ? Si cette mesure dérogatoire porte atteinte au principe de l'égalité de la fonction publique fondée sur l'exclusion de toute distinction d'origine et de race, elle rétablit, tout de même, certaines injustices de fait dont souffraient les fonctionnaires originaires d'outre-mer qui n'avaient pas les mêmes chances que leurs camarades métropolitains de passer aux concours d'entrée à l'E.N.F.O.M. et de pénétrer ainsi dans la haute fonction publique. En second lieu, on constatait que si le risque lié au fait que ces mesures pouvaient produire, selon François Luchaire « *une administration techniquement moins bonne, il faut noter tout de même qu'elles créeraient les conditions d'une administration« politiquement meilleure », qui sera mieux acceptée par des administrés* »²⁵⁶.

Nicolas Bancel affirme que ce n'est pas par hasard que les réformes politiques proposées par la loi-cadre soient articulées à la réforme de la fonction publique²⁵⁷. En ce sens, la loi-cadre, en distinguant la fonction publique métropolitaine de la fonction publique territoriale, et tout en soumettant celle-ci aux conseils gouvernementaux locaux, sous-entend que les réformes générées sont indissociables par la volonté du colonisateur de se débarrasser de deux problèmes majeurs auxquels il était confronté. Il s'agissait des revendications dans la fonction publique, dont on s'accordait à dire qu'elles étaient devenues ingérables

²⁵⁶ LUCHAIRE (François), « Les Institutions politiques et administratives des territoires d'Outre-mer après la Loi cadre », Paris, in *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, octobre 1958, page 248.

²⁵⁷ BANCEL (Nicolas), *op. Cit.*, page 35.

politiquement et financièrement, et la réalisation des nouvelles élites destinées à intégrer les rouages de la bureaucratie coloniale²⁵⁸.

On pourrait par ailleurs s'interroger sur l'impact de ces réformes par rapport à l'accessibilité des fonctionnaires Africains à la haute fonction publique, ce que l'on pourrait appeler « *l'africanisation* » de la haute fonction publique coloniale.

b- L'impact de la loi-cadre sur l'édification d'une haute fonction publique africaine : le début d'un processus d' « africanisation » de la haute fonction publique coloniale

La loi-cadre du 23 juin 1956 a autorisé le Gouvernement à procéder à une réforme des services publics dans les Territoires d'Outre-mer, dont les principaux buts étaient : «

- *De définir d'une part les services de l'État chargés de la gestion des intérêts de l'État, et, d'autre part, les services territoriaux chargés de la gestion des intérêts des territoires, ainsi que répartir les attributions de ces services ;*
- *De faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie ;*
- *D'instituer une réglementation autonome de la fonction publique Outre-mer en ce qui concerne les services territoriaux* »²⁵⁹. Cette politique tendrait, selon Bernard Rochet, à promouvoir les Africains à tous les échelons – jusqu'aux plus élevés – de la hiérarchie, et à leur confier la gestion effective de leurs propres affaires²⁶⁰.

« *L'africanisation des cadres* » a garanti que les agents des services de l'État seront désormais recrutés dans leur territoire. Ces derniers aussi subiront donc fortement l'emprise des nécessités politiques locales. Cependant, malgré cette autonomie politique issue de la Loi-cadre, les territoires n'en restaient pas moins administrativement dépendantes et centralisées par la métropole qui nommait à la tête de l'A.O.F. et de l'A.E.F. les Hauts-commissaires, l'appellation des gouverneurs généraux n'apparaissant plus adéquate. Mamadou Dia, ancien

²⁵⁸ *Idem.*

²⁵⁹ CROCHET (B.), « La Fonction publique Outre-mer et l'Africanisation des cadres », Paris, in *Latitudes*, n°2, 1957, pages 6.

²⁶⁰ *Ibidem*, page 7.

sénateur et premier Chef du gouvernement du Sénégal rappelle dans ses *Mémoires*²⁶¹ que l'époque de la semi-autonomie politique était notamment caractérisée par le fait que les gouvernements locaux n'avaient pas le contrôle total de l'administration, notamment celui de la police, de la sécurité et des Renseignements généraux.

L'africanisation des cadres était en effet devenue une nécessité cardinale devant la dynamique contestataire des mouvements étudiants et de la jeunesse scolarisée d'A.O.F. La loi-cadre n'a donc institué que le transfert aux territoires du problème d'intégration de cette dernière couche sociale. Par ce fait, les fonctions publiques territoriales recruteront dorénavant dans le vivier des étudiants et scolaires de leur territoire respectif. Vu le nombre moins important des cadres supérieurs soudanais formés à l'E.N.F.O.M., la majorité des hauts fonctionnaires (notamment des cadres généraux) continueraient à être des métropolitains, et dans certains cas des ressortissants d'autres territoires ayant bénéficié d'un système éducatif supérieur à celui des autres territoires²⁶². Malgré les préventions de Diawadou Barry²⁶³, réclamant l'africanisation des cadres généraux²⁶⁴, seule la métropole pouvait décider des modes de recrutement des hauts fonctionnaires Outre-mer. Il en résulte que malgré les efforts entrepris pour recruter un grand nombre d'Africains à l'E.N.F.O.M., les cadres généraux demeureront jusqu'à l'indépendance en majorité des métropolitains²⁶⁵.

Cependant, quelques mesures concrétisant l'africanisation des cadres se sont opérées de façon variable d'un territoire à un autre.

En 1956, au Cameroun, le Haut-Commissaire a généralisé le système de nomination d'adjoints africains dans toutes les régions et dans toutes les subdivisions, afin de les former aux tâches de commandement qui les attendaient plus tard. Quelques africains ont même été nommés chefs de subdivision. Mais le mouvement n'a eu qu'un maigre essor, dans la mesure où, en 1958, un seul Africain au Sénégal était chef de subdivision, celui-ci était d'ailleurs breveté de l'E.N.F.O.M.²⁶⁶.

²⁶¹ DIA (Mamadou), *Mémoires d'un militant du Tiers-Monde*, Paris, Editions PubliSud, 1986.

²⁶² Les Sénégalais et les Béninois, par exemple.

²⁶³ Un député guinéen.

²⁶⁴ BARRY (Diawadou), « Evolution des territoires relevant du ministre de la France d'Outre-mer. Discussion d'un projet de loi », JORF, n°32, débats parlementaires, Assemblée Nationale, 21 mars 1956, Archives nationales du Sénégal, 17 G 643 (165), page 1071.

²⁶⁵ BANCEL (Nicolas), *op. Cit.*, page 35.

²⁶⁶ GANDOLFI (Alain), *op. Cit.*, page 148.

Au Sénégal, le mouvement s'est initié à peine en 1959. Deux Africains sont nommés chefs de subdivision, deux Commandants de cercle, et l'on procède à l'africanisation systématique et généralisée des postes d'administrateurs adjoints. Le gouvernement envisage ainsi d'africaniser progressivement tous les cercles et toutes les subdivisions, lorsque les trente-deux administrateurs qui sortiront de l'E.N.F.O.M. en 1959 et 1960 auront fait les stages requis dans les services du chef-lieu.

En Côte d'Ivoire, le gouvernement a pris la décision d'africaniser la plupart des subdivisions devenues sous-préfectures et de laisser à titre provisoire aux administrateurs les postes de commandants de cercle (préfets).

Au cours de ce processus d'africanisation de la haute fonction publique, des écoles d'administration ont été créées et mises en place dans bon nombre de territoires pour accélérer cette formation, surtout au Soudan, en Mauritanie, en Côte d'Ivoire, en Guinée. Le système préconisé était celui du cycle de perfectionnement par stage. A propos, Félix Houphouët-Boigny affirmait que les cadres d'application étant formés pour devenir des cadres d'autorité et les cadres d'exécution, des cadres d'application²⁶⁷.

Le cas le plus frappant de cette construction accélérée de la haute fonction publique africaine est celui de la République de Guinée. Au lendemain du référendum du 28 septembre 1958, référendum au cours duquel le Peuple de Guinée a opté pour l'indépendance, les administrateurs français ont immédiatement quitté ce territoire. Ils ont été remplacés, sous le coup, par des commis et secrétaires de bureau, parfois par des députés qui cumulaient du coup sous leur unique autorité les fonctions des pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi, au lendemain de l'indépendance, les vingt-cinq circonscriptions étaient pourvues de la manière suivante : quatre sont confiées à des députés, neuf à des élèves sortant de l'École Territoriale, les autres à des commis expéditionnaires²⁶⁸.

En conclusion, il faut noter que les origines et les trajectoires sociales des cadres africains pendant la période coloniale résultaient de deux facteurs principaux d'ascension sociale, comme l'a démontré le professeur Elikia M'Bokolo : la richesse et la mobilité. Le premier facteur d'ascension sociale se traduisait par le fait que dans une société obsédée par la « *mise en valeur* » et la productivité comme l'était la société coloniale, l'argent ouvrait bien des portes. A titre d'illustration, l'ascension d'un homme comme Ibrahim Seydou N'Daw,

²⁶⁷ *Ibidem* 149.

²⁶⁸ *Ibidem*, page 149.

leader d'une association de producteurs et commerçants arachidiers au Sénégal, qui est devenu le chef de la région de Kaolack. Cet état de fait montre à quel point le pouvoir économique avait la possibilité de battre en brèche le pouvoir politique. Le deuxième facteur de mobilité portait sur la connaissance, le « *savoir des Blancs* ». La maîtrise de certaines connaissances, à commencer par la langue et l'écriture du colonisateur, était un moyen idéal, si ce n'est le seul, de passer du simple stade d'« *indigène* » à celui de fonctionnaire. Amadou Hampaté Ba, dans son célèbre roman « *L'Etrange Destin de Wangrin* », fait une description de cette véritable classe sociale, qui se constitua, regroupant des interprètes, éducateurs, et autres lettrés²⁶⁹.

Le processus de destruction et de reconstruction qui a caractérisé la période coloniale ne s'est soldé ni par la destruction totale du pouvoir traditionnel ni à l'instauration totale du modèle métropolitain. De telle sorte que le modèle administratif, dont vont hériter les États africains à l'accession à leur souveraineté, est un système dualiste où coexistent le modèle colonialiste et le modèle traditionnel issu de certaines pratiques ancestrales.

Par ailleurs, si « on ne crée pas du jour au lendemain une administration avec ses cadres de commandement au risque d'avoir un commandement de fortune »²⁷⁰, il faut reconnaître que la possibilité offerte aux pays membres de la Communauté française pour préparer et former leurs hauts fonctionnaires était vraisemblablement réduite. Durant pratiquement toute la période coloniale, la porte de l'enseignement supérieur, notamment celle de l'E.N.F.O.M., leur était quasiment fermée. Avant la Deuxième guerre mondiale, les puissances coloniales ne s'étaient guère soucies que de former des cadres inférieurs²⁷¹. Par exemple, à l'indépendance, le Mali ne comptait qu'un seul magistrat, titulaire d'une licence en droit.

Sur le plan de la construction étatique, Jean Leca décrit la situation en ces termes : « l'entreprise coloniale a préparé la constitution d'un centre bureaucratique moderne, en mettant en place un appareil administratif colonial plus ou moins spécialisé : mais, ce centre essentiellement destiné à asseoir la souveraineté d'une puissance extérieure, est resté artificiel et mal relié aux territoires périphériques ; placé sous l'autorité d'un personnel métropolitain, il avait en outre tendance à écarter des fonctions les plus importantes une élite autochtone confinée dans ses rôles traditionnels et par conséquent mal préparée à l'exercice du

²⁶⁹ M'BOKOLO (Elikia), *op.cit.*, page 359.

²⁷⁰ *Ibidem*, page 359.

²⁷¹ DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique noire, op. Cit.*, page 120.

pouvoir »²⁷². La colonisation a, en effet, longtemps cantonné les Africains à des tâches subalternes et les a instruits en conséquence. Dans tous les cas, d'après Daniel Bourmaud, « l'Africain est maintenu à l'extérieur des circuits de décision gouvernés par une pure rationalité bureaucratique »²⁷³. Cette situation a conduit, au moment de l'accession à l'indépendance, à une cruelle insuffisance de cadres administratifs supérieurs.

A partir de ces éclairages sur l'organisation administrative et politique des sociétés africaines avant et pendant la colonisation, nous allons voir comment ces éléments historiques affectent les États africains contemporains, notamment en ce qui concerne la branche humaine de leur appareil administratif à partir du cas particulier du Mali. Il s'agira maintenant de se pencher sur le processus de transfert institutionnel au Mali en matière d'encadrement administratif supérieur et ses impacts sur la construction et la légitimité du nouvel État **(Chapitre II)**.

²⁷² Cité par BADIE (Bertrand), *Le Développement politique*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 5^{ème} édition, page 184.

²⁷³ BOURMAUD (Daniel), *La Politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, Collection « Politique/Clefs », 1997, page 29.

Chapitre 2- L'accèsion à l'indépendance, rupture ou coopération dans l'encadrement administratif supérieur ?

D'après Michel Rambourg²⁷⁴, les fonctions publiques africaines francophones seraient nées avec les indépendances (au début des années 1960). Et pour cause, l'administration coloniale aurait mis en place un dispositif léger relayé par l'administration métropolitaine et dont l'objet serait essentiellement le contrôle des territoires. Avec les indépendances, les nouveaux États investis des responsabilités d'un État moderne, prenant en compte les exigences du développement à susciter et de la reconnaissance internationale à obtenir, durent faire appel pour remplir les cadres des fonctions publiques, aux éléments disponibles, au mépris parfois de la nécessaire corrélation entre responsabilité et compétences.

Dans ce contexte, une grande partie du personnel politique qui a ainsi pris le pouvoir en Afrique dans les années soixante provenait de la fonction publique. Que ces élites aient conservé le système administratif apporté par le colonisateur ne serait pas seulement dû à l'effet de prestige, d'accoutumance, voire de domination²⁷⁵. Beaucoup d'autres raisons expliquent ce phénomène, à commencer par l'altération remédiable des institutions ancestrales et la succession pragmatique des transferts de compétence et de services dans les colonies, notamment de 1956 à 1960²⁷⁶.

En effet, cette période a vu l'exportation de l'État colonial, forme tronquée et dégradée de l'État métropolitain, puisque seul l'appareil administratif, d'essence autoritaire, a été exporté, la « *tête politique restant en métropole* »²⁷⁷. En d'autres termes, la bureaucratie était souvent la seule source d'expertise et de connaissances dans les territoires colonisés. Les gouvernements coloniaux ont créé des bureaucraties, mais ont sciemment oublié les

²⁷⁴ RAMBOURG (Michel), FAFIN (Suzanne), *Aspects méthodologiques de la réforme des fonctions publiques africaines : le cas des pays francophones au Sud du Sahara*, Réunion sur la réforme administrative en Afrique francophone, New York, 4 juin 1997, Organisations des Nations Unies, Département des Affaires économiques et sociales, page 20.

²⁷⁵ PLANTEY (Alain), « Essai de prospective de l'État Africain », in *Revue Juridique, Politique, Indépendance et Coopération*, tome 31, n°1, page 4 et suivantes.

²⁷⁶ *Idem.*

²⁷⁷ MEDARD (Jean-François), « Le Modèle unique de l'État en question », Paris, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2006, volume 13, page 688.

parlements, les partis ²⁷⁸ et les autres organes capables d'assurer le contrôle et l'imputabilité²⁷⁹. Il en résulta l'héritage suivant : une bureaucratie qui a acquis trop de compétences en raison d'un système politique faible ou quasi-existant²⁸⁰.

A partir de là, on comprend mieux comment l'accession à l'indépendance du Mali, loin d'entraîner le rejet des conceptions, structures et règles administratives coloniales, s'est plutôt accompagnée d'un désir de perfectionner et de développer l'appareil administratif légué par le colonisateur, sous toutes ses formes. Si parfois l'héritage se désintégra de la nouvelle situation, soit c'est sous son aspect politique et pour des motifs de cet ordre, soit parce qu'on ne veille pas suffisamment à l'application pratique des textes²⁸¹.

Par ailleurs, la politique d'enseignement du colonisateur, qualifiée par Bruno Tohngodo de « *politique d'Autriche* »²⁸², a conduit, au moment de l'indépendance du pays, à une impasse de l'encadrement administratif supérieur. D'un côté, on disposait d'un sureffectif d'agents exécutants quasi-illettrés, commis-certifiés de niveau primaire ; de l'autre, un nombre infime de cadres supérieurs.

Face à cette situation, deux attitudes ont été prises par les nouvelles autorités politiques maliennes. La première, s'inscrivant dans une logique de rupture avec la situation d'antan, a consisté à remplacer les hauts fonctionnaires coloniaux par les cadres africains (**Section 1**). La seconde impliquait, dans une logique de continuité et « *de reproduction du modèle étatique* »²⁸³ de l'ex-métropole, l'adoption des pratiques administratives, juridiques de la haute fonction publique coloniale (**Section 2**).

²⁷⁸ Pour les partis politiques, leur reconnaissance officielle date de 1946, avec le Sommet de Brazzaville, notamment la création du Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.).

²⁷⁹ La vie politique se limitait essentiellement à l'élection d'un député pour chacune des Quatre Communes du Sénégal (Gorée, Saint-Louis, Dakar et Rufisque), reconnus français de plein droit grâce à la loi que fit adopter le député du Sénégal Blaise Diagne en février 1916 (Cf. MICHEL Marc, « L'Afrique Occidentale Française », in RIOUX (Jean-Pierre), Dictionnaire de la France coloniale, sous la direction, Paris, 2007, Editions « Flammarion », page 295).

²⁸⁰ CAMERON (Robert), *op. cit.*, page 714.

²⁸¹ *Ibidem*, page 714.

²⁸² TOHNGODO (Bruno), *op. cit.*, page 24

²⁸³ Cf. CHEVALLIER (Jacques), Science administrative, *op. cit.*, page 197 et suivantes.

Section 1- La rupture en matière de ressources humaines: l'africanisation de l'encadrement administratif supérieur

Le Mali, à son indépendance le 22 septembre 1960, à l'instar de la plupart des États d'Afrique francophone, hérite d'une école coloniale dont les finalités et contenus d'éducation sont en contradiction avec les idéaux d'émancipation politique, économique et socio-culturelle du jeune État²⁸⁴. L'orientation de l'enseignement pendant la période coloniale vers la formation des cadres autochtones strictement subalternes, et le retrait des agents de l'ex-métropole ont eu pour conséquences immédiates une pénurie de cadres administratifs supérieurs. En d'autres termes, l'accession à l'indépendance ayant privé le nouvel État de l'appareil administratif, qui avait été constitué au niveau des Fédérations (A.O.F., A.E.F.) et à Paris²⁸⁵, le pays avait à faire face à des tâches techniquement plus complexes qu'autrefois exigeant un personnel qualifié, surtout dans le domaine économique et financier. L'africanisation des cadres devenait donc nécessaire et urgente. Ainsi, la réforme de l'enseignement de 1962²⁸⁶ qui donne au système éducatif sa structure actuelle, n'aurait pour fondement que des principes démocratiques dont l'un des corollaires est l'égalité des chances pour l'accès à l'éducation²⁸⁷.

Il convient d'abord de rappeler que « *l'africanisation des cadres* » après l'indépendance ne s'est pas effectuée avec les mêmes intensités dans les pays africains. Elle aurait partiellement réussi, par exemple, au Dahomey (actuel Bénin) et au Sénégal, où existait déjà un certain potentiel de personnels qualifiés. Ainsi, afin de répondre à une pénurie considérable de cadres administratifs et aux situations de crise résultant de l'éclatement, dans des conditions brutales, de la Fédération du Mali, dont le plus grand fournisseur des cadres était le Sénégal, le jeune État Malien a dû accélérer l'africanisation de ses cadres administratifs. L'indépendance du pays marque donc une double rupture en matière

²⁸⁴ GUESSY (Honorat), KOLESSON (Vassily), KWENDE (Grégoire.), « Etude approfondie de l'enseignement supérieur, Rapport établi à l'intention du Gouvernement de la République du Mali », Paris, Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), numéro de série FMR/ED/HEP/84/102, page 7.

²⁸⁵ BERNARD (Antoine), « Les Écoles nationales d'administration en Afrique noire : une conception élargie de leur mission », Paris, in *Coopération et développement*, n°2, août 1964, page 29.

²⁸⁶ Loi n°62-74/AN-RM du 17 septembre 1962 et ses décrets d'application du 9 octobre 1962, (J.O. 15-20-1962).

²⁸⁷ GUESSY (Honorat.), et autres, *op. cit.*, page 7.

d'encadrement administratif supérieur. Il fallait en effet remplacer à la fois les hauts fonctionnaires fédéraux ayant opté pour le Sénégal (rupture interne), et les « *Européens* » dont le départ immédiat a été provoqué par la proclamation unilatérale de l'indépendance du pays le 22 septembre 1960 (rupture externe).

En effet, il importe de rappeler également que le premier pas dans la rupture avec le système colonial se réalise déjà quelque peu avant l'indépendance et dans la foulée de celle-ci, à travers la suppression de la chefferie traditionnelle dans l'encadrement administratif supérieur (§1). Ce faisant, dans cette logique de rupture les hauts fonctionnaires métropolitains furent immédiatement remplacés par les anciens agents subalternes soudanais (§2).

§1- La suppression de la chefferie traditionnelle dans l'encadrement administratif supérieur

A l'accession à la souveraineté des anciennes colonies françaises, la question se posait sur le sort réservé à la chefferie traditionnelle, un des piliers du système colonial, dans le nouveau dispositif administratif. Seydou Madani Sy a identifié deux attitudes des États face à cette question majeure : l'une cherchait à adapter de façon progressive la chefferie traditionnelle au nouveau système administratif et politique, attitude dite de « *coopération du Pouvoir avec la chefferie* » ; l'autre prétendait à sa suppression²⁸⁸. Le Mali et la Guinée ont adopté cette dernière attitude, au motif que « *les nouveaux principes politiques emportent un bouleversement de l'ancien ordre social, considéré comme un préalable à tout développement économique et social cohérent* »²⁸⁹.

L'une des préoccupations a été, pour le Mali, de se défaire des structures administratives léguées par la colonisation pour emprunter celles de l'ex-métropole. Cela répondait aussi à une aspiration d'égalité que l'ancienne colonie prouvait vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale. C'est ce qui fait dire à Gérard Conac que « *les responsables politiques (africains) considéraient que pour effacer l'humiliation coloniale, il convenait de*

²⁸⁸ SY (Seydou Madani), *Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique Noire (Côte-d'Ivoire, Guinée, Mali)*, Paris, Editions A. Pedone, Collection du Centre de Recherches, d'Etudes et de Documentation sur les Institutions et la Législation Africaines, 1965, page 61 et suivantes.

²⁸⁹ *Idem.*

*hisser les nouveaux États au rang de l'ancienne puissance coloniale. Ils étaient satisfaits de doter leur pays des institutions qu'ils n'avaient d'autant plus enviées qu'elles leur avaient été brutalement refusées »*²⁹⁰.

C'est dans ce contexte que les pouvoirs politiques maliens ont choisi délibérément l'élimination de la chefferie traditionnelle, qui apparaissait à leurs yeux comme une « *institution archaïque et compromise pour toujours par le régime colonial qui en avait fait sa chose* »²⁹¹. Tel est tout le sens de cet extrait du discours de Seydou Badian Kouyaté à l'occasion d'un colloque tenu à Dakar : « *nous considérons donc, comme préalable absolu au développement, la liquidation des structures coloniales et féodales, afin que l'homme, tous les hommes libérés des interdits, des peurs, des protecteurs stérilisants, perçoivent l'indépendance comme une réalité annonçant l'heure de la responsabilité totale* »²⁹².

Ainsi, dans cette perspective, la loi réorganisant l'administration territoriale de la République du Mali ne fait pas état des chefferies traditionnelles. A la place de celles-ci, on a institué des arrondissements pour les populations sédentaires, et des fractions de tribu pour les populations nomades. Selon le point de vue du gouvernement malien de l'époque, la population serait impatiente de voir disparaître les chefs de cantons, considérés comme « *des rouages importants du système colonial, qui s'étaient rendus impopulaires par leurs abus, leurs exactions et par l'appui qu'ils prodiguaient à la domination française* »²⁹³.

Toutefois, le Mali a conservé les anciens chefs de tribus nomades, parce que ceux-ci se seraient montrés efficaces dans l'exercice de leurs responsabilités et qu'ils apportaient aux autorités administratives un concours précieux. Il est vrai, selon Madéira Keïta, que les « *chefs* » qui ont été maintenus sont ceux qui se sont convertis, et qui « *ont accepté de se conformer aux principes du Parti... et les autres, qui ne s'accommodent pas du nouveau régime, ont été mis en demeure de cesser toute activité* »²⁹⁴. Il faut signaler qu'en fait le maintien de quelques chefs traditionnels nomades n'avait qu'une portée politique.

²⁹⁰ *Ibidem*, page XXI.

²⁹¹ *Idem*.

²⁹² KOUYATE (Seydou Badian), Rapport au colloque de Dakar du 3 au 8 décembre 1962 sur les politiques de développement et les voies africaines du socialisme, page 4, ronéotypé, cité par SY (Seydou Madani), *op. cit.*, page 66.

²⁹³ KEITA (Madéira), « Rapport sur l'Administration et les principes du Parti », cité par SY (Seydou Madani), *op. cit.*, page 66.

²⁹⁴ *Idem*.

Juridiquement, ils n'ont eu aucune place dans le dispositif administratif du nouvel État, sans parler de la haute fonction publique, contrairement au Niger où à la fin de la colonisation, la chefferie a été pleinement institutionnalisée et maintenue par l'État post colonial qui en a faite une composante à part entière de son administration²⁹⁵.

Les hommes politiques africains, aussi bien que beaucoup des chercheurs africanistes, ayant accusé le régime colonial d'avoir souvent méconnu les valeurs traditionnelles de l'Afrique, pouvaient s'attendre logiquement qu'à la faveur de l'accession à la souveraineté nationale, les institutions publiques de l'époque précoloniale seraient remises en honneur et que le système des chefferies, particulièrement, connaîtrait un regain de réhabilitation. Or, il est paradoxal de constater que ces mêmes hommes politiques, notamment au Mali et en Guinée, ont condamné les chefferies et les ont qualifiées d'« *anachroniques* » et d'« *obscurantistes* », leur reprochant en outre de s'être inféodées hier au régime colonial et d'aviver les rivalités politiques locales²⁹⁶. Est-ce à conclure que les chefs traditionnels n'avaient plus leur place dans le nouvel dispositif administratif et politique du pays ?

Michel Joël soutient qu'il valait « *mieux laisser mourir la chefferie de sa propre mort !* »²⁹⁷. Dans le même ordre d'idées, nous estimons qu'une négation absolue à la question posée serait déraisonnable. En ce sens, les chefs coutumiers ont été les premiers « *indigènes* » à participer à certaines instances du pouvoir colonial, bien avant que les premiers cadres locaux de l'administration coloniale ne soient formés²⁹⁸. On retrouvait ainsi des « *Chefs* » au sein du « *conseil d'administration* » de la colonie ou au sein des conseils de notables indigènes au niveau des cercles et des subdivisions. Ainsi, l'exclusion ou la mise à l'écart des chefs coutumiers de l'encadrement administratif supérieur par les nouvelles autorités politiques, au moment de l'accession à l'indépendance du Mali, apparaît comme une position prise sur une base purement politique. Alors qu'en matière administrative, certains chefs coutumiers pouvaient encore servir de façon loyale la nouvelle administration, comme ils l'ont fait pour l'administration coloniale. Mais cette logique n'ayant pas été suivie, les postes de responsabilité occupés antérieurement par les hauts fonctionnaires métropolitains et les

²⁹⁵ TIDJANI ALOU (Mahaman), *Les Politiques de formation en Afrique francophone : école, État et Sociétés au Niger*, Thèse de Doctorat en Science politique, Université de Bordeaux 1, sous la direction du professeur MEDARD (Jean-François), 1992, page 11.

²⁹⁶ JOEL (Michel), *Droit public africain (institutions politiques, administratives, et judiciaires)*, Paris, Editions Les Cahiers de l'Institut International d'Administration Publique, 1967, page 26.

²⁹⁷ *Idem.*

²⁹⁸ Cf. TIDJANI ALOU (Mahaman), *op. cit.*

chefs traditionnels, et ceux nouvellement créés devaient donc être confiés aux nouveaux hauts fonctionnaires maliens.

§2- Les mécanismes de substitution des hauts fonctionnaires coloniaux par les hauts fonctionnaires maliens

Dans l'euphorie de l'indépendance et sous la pression de la nécessité de pourvoir d'urgence aux postes de l'encadrement administratif supérieur détenus par les administrateurs coloniaux, les États africains ont été amenés à procéder à des promotions spectaculaires. Les hauts fonctionnaires promus ne présentaient pas toujours, selon Hyacinthe Sarassoro²⁹⁹, toutes les qualités morales et surtout de qualifications professionnelles souhaitables. Le régime statutaire hérité de la colonisation rendait quasiment impossible des remplacements indispensables à l'efficacité et à l'intégrité dans la haute administration.

En effet, Le rapport de présentation de la réforme de 1962 établit en ces termes le bilan de l'école malienne : « Après un demi siècle de colonisation, le bilan de l'enseignement est bien maigre ; 9 maliens sur 10 ne savent pas lire, ni écrire, 88 enfants sur 100 ne vont pas à l'école, les cadres techniques qualifiés manquent dans tous les domaines, les cadres supérieurs sont presque inexistantes : trois docteurs vétérinaires, une dizaine de professeurs, une dizaine de docteurs en médecine (un pour 60,000 habitants), une dizaine d'hommes de droit, quelques rares ingénieurs pour une masse de 4.300.000 citoyens »³⁰⁰. Vu le nombre insuffisant des fonctionnaires relevant des cadres locaux de l'ex-administration coloniale, deux mécanismes de substitution s'imposaient donc aux États : le recrutement par « rétrocession » (**A**) et la promotion par urgence (**B**). On constate que ces deux modes de recrutement dans la haute fonction publique ne pouvaient s'opérer qu'au détriment de la qualité de celle-ci (**C**).

²⁹⁹ SARASSORO (Hyacinthe), *La Corruption des fonctionnaires en Afrique. Etude de droit pénal comparé*, Paris, Economica, Collection « La Vie du droit en Afrique », 1979, page 53.

³⁰⁰ Cité par GUESSY (Honorat.), et autres, *op. cit.*, page 11.

A- Le recrutement par « rétrocession »

Il s'agit des fonctionnaires assujettis qui, persuadés pendant des années qu'ils étaient sans espoir de carrière, ont accédé brusquement à des postes de conception, d'élaboration, de contrôle des politiques publiques du pays. Eblouis par ces promotions quasiment inattendues, ils ne pouvaient que se glorifier de faire aussi bien que leurs anciens supérieurs hiérarchiques.

« *L'africanisation* » dans la fonction publique malienne a consisté, avec le départ massif des Européens, à promouvoir à la hâte aux postes de responsabilité, les fonctionnaires et agents subalternes coloniaux. Ainsi l'ancien commis du « *cadre commun supérieur* », naguère sous-chef de section ou de bureau à la sous-division de la direction du Trésor, fut-il promu directeur des finances, par exemple. L'ancien instituteur devint chef d'État, ministre, ambassadeur ou directeur des services de l'enseignement, etc. L'ancien commis des greffes et parquets devint, après quelques mois de stage à l'étranger, magistrat, juge d'instruction, etc. L'ancien commis expéditionnaire, autrefois interprète du Commandant de cercle, fut promu du jour au lendemain Commandant de cercle ou Chef d'arrondissement, notamment en raison entre autres de leur position partisane vis-à-vis du pouvoir politique en place.

Au Niger, en 1959, des arrêtés de reclassement individuels avaient été systématiquement pris au profit des anciens diplômés de l'Ecole William Ponty³⁰¹. De même au Dahomey, le décret n°195 du 3 mai 1966 avait admis les administrateurs issus de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer (I.H.E.O.M.) à un avancement de grade automatique après deux ans d'ancienneté dans le dernier échelon de leur grade³⁰². Vers la fin de la première décennie de l'indépendance du Mali, le Gouvernement a adopté un Décret portant intégration des « *faisant-fonctions* » en vertu duquel sont intégrés dans les nouveaux corps de la hiérarchie « A » par application des dispositions transitoires et à condition qu'ils n'aient encouru depuis cette période aucune sanction administrative ou ayant assumé pendant 5 ans au moins une ou plusieurs fonctions.³⁰³

³⁰¹ TIMSIT (Gérard), « Essai d'établissement d'un modèle de statut de la fonction publique des pays francophones en voie de développement », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, n°3, 1968, page 217.

³⁰² Cité par TIMSIT (Gérard), *Idem*.

³⁰³ Cf. à l'article premier du Décret n°52 P.G.-R.M. du 21 avril 1967 portant intégration des faisant-fonctions, Journal Officiel de la République du Mali du 15 mai 1967, page 236.

Au cours de la même politique de recrutement par « *rétrocession* » dans la haute fonction publique, les anciens élèves de l'ex-E.N.F.O.M., les anciens élèves de l'ex-École Fédérale de Dakar et dans les nouveaux corps « B » les anciens élèves de l'E.N.A. de Bamako promotions 1959, 1960, 1961 et 1962 ont été intégrés dans les nouveaux corps de la catégorie « A » sur la base du décret n°54 P.G.-R.M., portant intégration d'anciens élèves³⁰⁴. Mais, après ce changement, les intégrations devraient désormais être soumises à l'avis du Conseil des Ministres sur la base d'une liste d'aptitude établie sur proposition des ministres compétents³⁰⁵. Il s'agit là en quelque sorte de l'embryon de la haute fonction publique malienne.

Une politique de promotion pourrait aboutir à certains résultats positifs dans l'exécution des tâches de routine lorsqu'elle repose sur une longue expérience soutenue. Par contre, en matière de formation de la décision, telle que définie par Robert Buron, l'adaptation au dynamisme de l'« *administration de développement* » des cadres moyens formés à la hâte s'avère la plus décevante. Cela s'explique par le fait que les « *vieux fonctionnaires* » étaient des « *dociles exécutants* ». Ils n'étaient guère formés pour exercer des fonctions de direction et de commandement exigeant initiatives, savoirs et manèges des hommes³⁰⁶.

B- La promotion des nouvelles recrues dans l'urgence

Il s'agit ici de l'autre face de l'africanisation de la haute fonction publique malienne. Cette méthode consistait à faire appel aux jeunes diplômés des universités étrangères pour revenir dans leur pays d'origine et prendre les places des Européens partis dès l'accession à l'indépendance du pays. Parmi eux, on distingue ceux qui, ayant déjà terminé leurs études, disposent d'un titre universitaire ou technique, et ceux qui ne parvenaient pas à décrocher leur titre définitif. Ces derniers étaient appelés les « *certifiés* ». Peu importe leur âge et leur inexpérience, étant les seuls diplômés dans leur spécialité, les premiers étaient, dans la plupart

³⁰⁴ Article 1^{er} du Décret n°54 P.G.-R.M. du 21 avril 1967, Journal Officiel de la République du Mali, numéro du 15 mai 1967, page 238.

³⁰⁵ Article 2 du décret n°112 bis P.G.-R.M. du 17 septembre 1971, modifiant le décret n°52 P.G.-R.M. du 21 avril 1967, J.O.R.M., Numéro premier, page 162.

³⁰⁶ TOHNGODO (Bruno), *op. cit.*, page 24.

des cas, nommés hauts fonctionnaires avec tous les avantages et passe-droit jadis détenus par le colonisateur ayant occupé le même poste.

Quant aux « *certifiés* », n'ayant pas les postes cadres correspondant au grade qu'ils n'ont pu décrocher à l'université (postes de directeurs-adjoints, chefs de division, etc.), ils essayent de les obtenir par des intrigues en s'inféodant aux partis politiques ou en s'alliant aux hommes au pouvoir. Il s'en est ainsi suivi une rivalité au sein de la haute fonction publique : d'un côté entre les diplômés inexpérimentés et les « *vieux fonctionnaires* » autodidactes mais expérimentés quant à l'exécution des tâches, de l'autre, entre les diplômés à la tête des services publics et les « *certifiés* » et leurs adjoints de direction. Il en résulta aussi un gèle et un blocage dans les mécanismes et les circuits de transmission des ordres et des ressources par le système existant de l'encadrement par les autochtones de l'administration publique. Les luttes d'influences, les rivalités intestines aboutissent à paralyser les actions des chefs par leurs subordonnés.

Les fonctionnaires nationaux qui servaient dans les cadres de l'administration coloniale, subitement appelés à remplacer leurs supérieurs européens, ne pouvaient que se réjouir de bénéficier de promotions dans des structures dont ils connaissaient déjà les rouages.

Beaucoup de diplômés ont vu, grâce au développement rapide des structures administratives, la possibilité de carrières inespérées. L'étudiant lui-même, appelé sans transition à un poste de direction, alors que les hauts fonctionnaires coloniaux régressent au rang d'experts ou de consultants, apprécie cette revanche du destin³⁰⁷.

La Loi n°61-57/AN RM du 15 mai 1961 portant statut général des fonctionnaires de la République du Mali se donnait ainsi comme premier objectif de mettre fin au régime des statuts administratifs particuliers, et de soumettre l'ensemble des fonctionnaires à un dispositif normatif commun tout en sauvegardant sa spécificité : c'était le symbole de la rupture avec le droit colonial. Et cette rupture se traduisait fondamentalement par l'uniformisation législative de la situation des fonctionnaires. Ainsi l'article 24 de la Constitution du 22 septembre 1960 dispose que « *la loi fixe les règles concernant le statut général et les statuts particuliers de la fonction publique* ».

³⁰⁷ CONAC (Gérard), « Le Développement administratif des États d'Afrique noire francophone », in CONAC (Gérard), (sous la direction), *Les Institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Ed. Economica, Collection « La Vie du Droit en Afrique », 1979 », page XXII.

Cependant, l'africanisation des cadres telle qu'elle a été réalisée au Mali, si elle pouvait se révéler légitime au plan des principes a été réalisée dans des conditions de rapidité et de superficialité telle qu'elle n'a abouti en fin de compte qu'à discréditer les nouveaux corps administratifs, selon Mohamed Askia³⁰⁸. Elle est également apparue dans une certaine mesure comme une fin en soi et dominée essentiellement par des considérations plutôt politiques que techniques. Il en découlera, un esprit de lutte pour la conservation de places et la distribution arbitraire des promotions.

C- Les conséquences

Elles sont liées essentiellement au problème d'intégration des titulaires de diplômes étrangers (a), à la suprématie des considérations politiques sur des considérations techniques (b) et à une tendance défavorable au développement de la bureaucratie (c).

a- Le problème de l'intégration des titulaires de diplômés étrangers dans la haute fonction publique : l'absence de système d'harmonisation et d'équivalence des diplômes

L'absence de système d'harmonisation et d'équivalence des diplômes était la difficulté majeure qui se posait aux autorités maliennes en matière d'intégration des diplômés maliens de l'étranger. En effet, jusqu'en 1984, il n'y avait aucune règle formelle en la matière, si bien que tous les hauts fonctionnaires titulaires d'une licence, d'une maîtrise, d'un doctorat ou même d'une agrégation étaient classés dans la catégorie « A » du statut de la fonction publique. Il en résultait des situations dans lesquelles un cadre administratif supérieur titulaire d'une licence pouvait avoir sous sa direction plusieurs autres cadres dont la formation et les diplômes sont nettement supérieurs au sien. Il s'en suivait soit le blocage du fonctionnement administratif parce que le haut fonctionnaire qui estime qu'il possède de plus grandes qualifications que son supérieur hiérarchique refuse de collaborer en offrant une résistance passive, soit la concentration des fonctions entre les mains du supérieur, parce qu'il n'a pas confiance en ses collaborateurs.

³⁰⁸ ASKIA (Mohamed), *L'Acte administratif unilatéral en droit public malien : contribution à l'étude de la prise de décision*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Toulouse, avril 1992, page 38.

Parmi les hauts fonctionnaires formés à l'étranger, constate Mohamed Askia³⁰⁹, on faisait aussi une différence entre les cadres formés à « *l'Est* » et les autres. Les premiers, plus nombreux, étaient considérés à tort ou à raison comme moins compétents que les seconds formés dans les pays occidentaux. Cette différenciation se serait accentuée après le coup d'État du 19 novembre 1968, qui a remis en cause « *l'option socialiste* » choisie par le régime déchu.

En somme, cette hétérogénéité du personnel administratif constituait, selon François-Pierre Gonidec, l'une des explications des tensions entre responsables administratifs situés à différents niveaux comme aussi des personnes situées au même niveau de la hiérarchie administrative³¹⁰.

b- La suprématie des considérations politiques sur les considérations techniques

Aux lendemains de l'indépendance du Mali, sous la pression effective de la nécessité à pourvoir d'urgence à l'encadrement administratif supérieur, des nominations spectaculaires sans toujours rechercher les qualifications indispensables ont caractérisé la haute fonction publique malienne. Le constat dans la plupart des pays africains est presque le même : l'africanisation des cadres a été dominée essentiellement par des raisons politiques au détriment de celles liées à la capacité professionnelle. Dans le même ordre d'idée, François Ngatchou estimait une indispensable distinction entre les postes politiques des postes purement techniques, afin de mieux utiliser les nationaux au fur et à mesure de leur formation et aussi de ne pas entraver la bonne marche de l'administration³¹¹.

Paul Martin dénonce certains excès de « *l'africanisation des cadres* », qui constituent un milieu politique et sociologique parfois difficile, les insuffisances de l'enseignement, l'absence quasi-totale de contexte formateur, et qui expliqueraient en partie l'étendue et la profondeur de nombreuses carences qualitatives dont souffrent les cadres administratifs supérieurs³¹². Pour Turka Ould Daddah, à l'indépendance, « *les gouvernants se sont souvent*

309 ASKIA (Mohamed), *ibidem*, page 308.

310 Cité par ASKIA (Mohamed), *idem*.

³¹¹ NGATCHOU (François), *op. Cit.*, page 113 et suivante.

³¹² MARTIN (Paul), « Pédagogie active et formation des cadres dans les administrations africaines », Paris, *in Revue Développement et Civilisations*, n°29, mars 1967, page 83.

enlisés en des formes de dosage dans la répartition des postes politiques et de haute fonction publique au détriment de la qualification et de la compétence technique. De telles conditions, il devient impossible de parler de méritocratie, de rationalité, d'efficacité et de tous les autres concepts de la formulation weberienne »³¹³.

c- Une tendance défavorable au développement de la bureaucratie

Un premier élément porte sur les conditions dans lesquelles s'est effectuée l'africanisation des services publics. Dans un premier temps, le désir de confier dans le plus bref délai possible des postes de responsabilité aux Africains a conduit le gouvernement à réaliser des promotions de grades inférieurs dans lesquels étaient cantonnés les Africains aux grades supérieurs réservés aux Européens, comme précédemment décrit.

En Afrique Occidentale Britannique, il avait été de règle qu'un tiers des métropolitains quitte leur poste au moment de l'indépendance, tandis qu'un autre tiers partait dans les 18 mois qui suivaient l'indépendance. Cependant, dans les pays sous domination coloniale française, la pratique de transition était toute autre. C'est le cas, notamment dans certains pays où la rupture a été plus brutale, comme au Mali, et en Guinée, sauf dans le domaine militaire pour le premier. Ces pays ont dû faire face à un départ massif des cadres européens. Nécessaire, cette africanisation rapide a aussi eu pour résultat de placer aux postes de responsabilité des agents qui ne possédaient pas la formation indispensable à l'exercice de leurs fonctions.

Quant aux « *nouveaux venus* », ils se heurtaient aux agents en place et devaient se contenter de postes qui les placent parfois sous l'autorité de supérieurs hiérarchiques expérimentés, mais moins compétents qu'eux-mêmes. Il en résulte un certain malaise qui ne favorise guère la cohésion de l'administration³¹⁴. Pour Bruno Tohngodo, si « *l'africanisation des cadres* » a produit de réelles promotions sociales, elle aurait, en fin de compte, permis aux bénéficiaires d'en tirer des hauts revenus, et ne constituer non pas une « *bourgeoisie agissante* », mais des « *parasites vivant au crochet des pauvres-contribuables* »³¹⁵.

³¹³ OULD DADDAH (Turkia), « Valeurs socio-culturelles et administration publique », *op. cit.*, page 15.

³¹⁴ GONIDEC (Pierre-François), *op. cit.*, pages 204 et suivantes.

³¹⁵ TOHNGODO (Bruno), *op. cit.*, page 22.

Le second élément a trait à l'engagement politique des nouveaux hauts fonctionnaires. Il faut rappeler qu'à l'accession à l'indépendance, il se forma en quelque sorte une « nouvelle » fonction publique, nouvelle par son personnel, ses buts, sa structure, et ses activités. On dut l'encadrer avec de nouvelles recrues- et fréquemment avec des recrues qui n'avaient pas reçu d'entraînement approprié et dont la première revendication pour poste, ou la première qualification, résidait dans leur participation antérieure aux mouvements politiques nationalistes tels l'U.S.-R.D.A. Ces nouveaux organismes bureaucratiques avaient des objectifs d'un nouveau type –comme le développement économique, l'amélioration des conditions sociales, l'extension de l'enseignement, ou le progrès de la communauté.

A la différence des membres de l'administration coloniale, la plupart des recrues de la nouvelle administration malienne avaient une orientation politique et un sens des responsabilités politiques plus clairs et mieux formulé. En effet, ces nouveaux fonctionnaires considéraient très souvent qu'ils étaient les représentants de leurs propres mouvements, partis, ou secteurs, de la société. De plus, ils voyaient souvent comme remplissant d'abord des fonctions politiques – soit en promouvant des objectifs politiques, soit en traduisant, en formulant et en régularisant les intérêts et les activités politiques des différents groupes et de différentes couches sociales³¹⁶. Ainsi, dans ces conditions, constate le professeur Einstadt, la bureaucratie non seulement devient le « *bras administratif* » de l'exécutif, contrôlé par le législatif, mais elle se constitue soit en un exécutif de fait, soit en un des éléments de cet exécutif, et elle joue un rôle fondamental dans la fixation, la détermination, l'exécution des objectifs politiques et dans le lancement des principales directives politiques³¹⁷. D'une manière générale, dans bon de nombre pays en développement, la bureaucratie pouvait être le principal corps, ou le seul, capable, hormis le chef de l'exécutif, de formuler clairement des objectifs politiques et administratifs³¹⁸.

En conclusion, nous pouvons retenir que ces mécanismes de substitution des hauts fonctionnaires coloniaux ont aussi favorisé le recours à l'assistance technique, qui fut désormais assurée par les ex-administrateurs coloniaux reconvertis. Cette coopération entre les anciens supérieurs hiérarchiques et les anciens subordonnés a en effet accentué le

³¹⁶ EINSTADT (S. N.), « Les Problèmes des bureaucraties naissantes dans les régions en voie de développement et les nouveaux Etats », in HOSELITZ (Bert F.) et MOORE (Wilbert E.), sous la direction, *Industrialisation et société*, Paris, UNESCO-Mouton, 1963, page 156.

³¹⁷ *Ibidem*, page 159.

³¹⁸ *Idem*.

mimétisme dans le domaine de l'encadrement administratif supérieur. Le revirement ainsi annoncé au lendemain de l'indépendance du Mali, sur le plan politique, ne s'est limité essentiellement qu'aux ressources humaines de l'administration publique, parce que les promoteurs des réformes, hommes politiques et hauts fonctionnaires, étaient généralement nourris de cultures juridique et administrative françaises. Il est de ce fait indubitable de constater que la formation reçue par de nombreux étudiants maliens en France et l'enseignement par des écoles et instituts du modèle administratif français, d'une part, les expériences coloniales reçues par les anciens cadres locaux reclassés en urgence dans la nouvelle fonction publique, d'autre part, ont provoqué un véritable conditionnement des esprits à la fois métropolitain et colonial.

La rupture annoncée était cependant incompatible avec le processus même de l'indépendance, qui se serait traduit, selon Jacques Chevallier, par la conquête par les élites locales des positions de pouvoir coloniales, et avec des exigences d'ordre politique et socio-économique³¹⁹. Le legs colonial va se perpétuer, grâce au puissant vecteur du mimétisme.

Section 2- Coopération et continuité dans la pratique de l'encadrement administratif supérieur

Il convient de rappeler les caractéristiques fondamentales de l'administration coloniale. Jacques Bugnicourt³²⁰ confère à l'administration coloniale française quatre principales caractéristiques :

- « Une administration « assimilationniste » qui s'appuie à la fois sur une logique doctrinale – à travers l'utilisation des mêmes organigrammes, des mêmes règlements, etc. -et pratique – dans un souci d'uniformiser en matière de compétences et de procédures;

- Une administration « spécialisée » qui se traduit dans la diversité d'agents s'occupant des tâches fragmentaires ;

³¹⁹ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative, op. cit.*, page 198.

³²⁰ BUGNICOURT (Jacques), « Le Mimétisme en Afrique : obstacle majeur au développement », in *Revue Française de Science Politique*, n°6, 1973, pages 1254 et suivantes.

- *Des entités qui seraient « plus administrantes que développantes », l'essentiel de ce qu'on demandait au fonctionnaire tenant dans le maintien de l'ordre et une gestion correcte ;*

- *Une administration « non participationniste ».*

Le rappel de ces caractéristiques montre bien que les administrations africaines, au lendemain des indépendances, sont bien les héritières de celles de l'administration coloniale. A titre d'illustration, beaucoup étaient dans le refus ou l'incapacité d'adapter les anciennes structures aux nouvelles, dans la résistance à la décentralisation, et dans une certaine mesure, l'impuissance à faire participer la population à l'administration de développement³²¹. En d'autres termes, non seulement la nouvelle administration ne s'est pas débarrassée des caractéristiques de l'ancienne, mais les a accentuées dans bien des cas, tout se passant comme si l'on mettait à profit le maintien des liens avec les anciennes puissances coloniales pour « copier plus fidèlement »³²².

Cependant, si Dominique Darbon trouve que les natures de l'organisation administrative coloniale et de l'administration indépendante sont profondément différentes, il reconnaît tout de même que les rapports fondamentaux entre celle-ci et la société n'ont pas radicalement changé³²³. Ainsi dans cette démarche de reproduction de modèle, les relations entre les hauts fonctionnaires coloniaux et les premiers hauts fonctionnaires maliens sont davantage devenues étroites (§1) ; les seconds ont emboîté les pas des premiers dans leurs méthodes d'action (§2) dont la manifestation se résume en la transposition du modèle de l'ex-métropole (§3).

§1- Les ex-hauts fonctionnaires et les nouveaux hauts fonctionnaires dans une logique partenariale étroite

Selon Nicolas Bancel, la France s'est donné les moyens, de 1956 à 1960, pour conserver ses principales prérogatives en Afrique : « *contrôle de la monnaie, bases militaires permanentes, aide bilatérale conditionnant la survie d'États incapables de faire face à leurs*

³²¹ *Ibidem*, page 1255.

³²² *Idem*.

³²³ DARBON (Dominique), « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », Paris, in *R.F.A.P.*, n°35 juillet 1985, page 460.

dépenses de fonctionnement, « recyclage » de près d'un tiers des hauts fonctionnaires coloniaux dans les nouvelles administrations « indépendantes ». Tout est en place pour que se poursuive une politique fondée sur la connivence entre les élites de première génération à présent au pouvoir et les autorités métropolitaines, qui conditionne, au-delà des indépendances, la poursuite sous d'autres formes du projet colonial »³²⁴. Il n'y aurait pas de rupture entre la période de la territorialisation de la fonction publique (1956-1960) et la période postérieure aux indépendances. C'était en effet les mêmes hommes qui, quelques années auparavant, constituaient la haute fonction publique coloniale qui orienteraient largement la politique économique, sociale et culturelle des pays nouvellement indépendants. Le processus est parfaitement logique, selon Nicolas Bancel, dans la mesure où c'était eux qui conseillaient durant la période 1956-1960 les nouveaux organes exécutifs territoriaux³²⁵.

Pour Abdramane Touré, le droit de la fonction publique coloniale, malgré sa dichotomie Métropole/Outre-mer cadrerait parfaitement avec la situation de l'époque, car il régenterait une caste de privilégiés pour lesquels le maintien de privilèges était une condition de pérennité du système colonial³²⁶.

Aussi, faut-il noter que la nouvelle élite administrative fortement stratifiée elle-même s'installe confortablement dans ses nombreux privilèges en pactisant chaque fois que ceci lui semble profitable avec les intérêts néo-coloniaux³²⁷.

Ces thèses de complot « impérialiste » sont appelées à nuancer, tant les conditions d'accession à l'indépendance des Territoires et les options politiques choisies par les uns et les autres ne sont pas forcément les mêmes.

Plusieurs décennies après l'accession du Mali à l'indépendance, il était toutefois loisible de retrouver les principaux traits caractéristiques de la haute fonction publique coloniale dans la haute fonction publique malienne telles qu'énumérées par Gérard Conac : « autoritarisme, introversion, difficultés de communication, recherche du prestige, attachement aux avantages matériels, rivalités et jalousie entre les corps de la fonction

³²⁴ BANCEL (Nicolas), *op. Cit.* page 40.

³²⁵ *Ibidem*, pages 36-37.

³²⁶ TOURE (Abdramane), *Le Droit Malien de la Fonction publique : effectivité de la norme, et problèmes d'application*, Thèse de doctorat d'État en Droit, présentée et soutenue sous la direction du professeur Marcel PICQUEMAL, Université de Bourgogne, Faculté de Droit et de Science politique, jeudi 28 mars 1991, page 8.

³²⁷ SCHWARZ (Alf), « Mythe et réalité des bureaucraties africaines », in *Canadian Journal of African Studies*, volume 8, n°8, 1974, page 269.

publique »³²⁸. Les méthodes et les comportements ont été souvent véhiculés par les anciens hauts fonctionnaires coloniaux reconvertis en assistants techniques ainsi que par les anciens fonctionnaires subalternes formés à l'école de l'administration coloniale et devenus cadres supérieurs administratifs du nouvel État. L'indépendance ayant été acquise sans troubles, le nouvel État ne s'est trouvé devant la nécessité ni de punir, ni de récompenser, il a hérité de toute l'administration coloniale avec ses cadres, ses traditions, ses moyens d'action³²⁹.

§2- La continuité dans les méthodes d'action des hauts fonctionnaires coloniaux

La bureaucratie coloniale a, jusqu'à l'indépendance, été la seule forme d'organisation étatique qui puisse exister. A ce titre, elle a concentré en elle seule l'exercice des pouvoirs à la fois politiques et administratifs. Sur ce plan, les enseignants ont joué un grand rôle. Formés dans les mêmes écoles, porteurs d'une identité supposée commune, les premiers hauts fonctionnaires maliens, pour la plupart sortis de l'Ecole Normale William Ponty de Dakar, apparaissaient aussi comme des leaders presque « naturels » des partis politiques. A partir de ce constat, Jean-Hervé Jézéquel s'interroge sur le fait qu'ils soient unis par « *une formation commune* » qui suscite chez beaucoup d'entre eux une attitude ambivalente à l'égard de la politique d'assimilation³³⁰. Cette perception du rôle joué par les « *élites lettrées* », et notamment par les instituteurs, repose en effet sur l'idée qu'ils forment un bloc cohérent aux intérêts solidaires et conscients du rôle qu'ils sont amenés à jouer dans un système colonial français en fin de course³³¹, d'où la ressemblance de leur méthode d'exercice du pouvoir politico-administratif à celle qu'appliquaient leurs prédécesseurs métropolitains. Le contenu de l'enseignement, les codes vestimentaires, les manières de table, les règles d'hygiène comme les activités périscolaires, etc., concourent à ce que les « *Normaliens* » s'identifient à un même référentiel³³². Lequel se caractérise par un ensemble de pratiques et de valeurs collectives auxquelles les « *Pontins* » vont adhérer.

³²⁸ *Idem.*

³²⁹ PASCAL (Roger), *La République malgache*, Paris, Les Editions Berger-Levrault, Collection « Mondes d'outre-mer », 1965, page 84.

³³⁰ JEZEQUEL (Jean-Hervé), « Les Enseignants comme élite politique en AOF (1930-1945). Des « meneurs de galopins » dans l'arène politique », Paris, in *Cahiers d'Etudes Africaines*, numéro 178, 2005, page 519.

³³¹ *Idem.*

³³² *Idem.*

En effet, sans aucune résistance à l'acculturation, bien au contraire, la plupart des « *Normaliens* » vont le devancer. C'est à travers cette adhésion que l'ensemble des normes transmises à William Ponty prend les dimensions d'un ethos reconnu et revendiqué beaucoup plus qu'un simple modèle imposé par le haut et admis de façon passive³³³. Seydou Madani Sy estime que la particularité des élites nouvelles résulte du fait que sa composition se ressent de l'ancien système colonial qui a laissé une empreinte assez forte³³⁴.

A- La poursuite des méthodes autoritaires

L'un des premiers défis à relever par les artisans des nouveaux États africains, selon Alf Schwarz, était essentiellement de nature administrative : « *remplacer sans casse ni cassure les « patrons blancs », continuer comme eux et assurer comme avant la gestion des affaires de l'État. Appliquer les mêmes règlements et les faire respecter, reproduire les mêmes formes et les imposer ; tout ceci passer pour une preuve incontestable de maturité* »³³⁵. Il était donc important, dans cette logique, de « mériter » l'ordre nouveau par la continuité des services administratifs anciens, c'est-à-dire la reproduction fidèle des rituels et de la procédure qu'imposa jadis l'administration coloniale³³⁶. Dans le même ordre d'idée, Gérard Timsit estime que « *bien souvent aucune transformation fondamentale n'intervient dans les rapports entre les fonctionnaires et la population, et l'administration n'apparaît alors que comme la continuatrice du pouvoir de domination antérieurement exercé par les étrangers* »³³⁷.

Même dans les cas où les chefferies ont été supprimées, l'esprit ancien a subsisté. Au Sénégal par exemple, où les chefs de canton ont été remplacés par des chefs d'arrondissements, une circulaire du Ministère de l'Intérieur constate que « *De divers côtés, il est porté à la connaissance du Gouvernement du Sénégal... que certains chefs d'arrondissement, par habitude ancienne et par manque de souplesse d'esprit, continueraient à se comporter exactement de la même manière que dans leurs fonctions antérieures de chefs*

³³³ *Idem.*

³³⁴ SY (Seydou Madani), *op. cit.*, page 67.

³³⁵ SCHWARZ (Alf), *op. cit.*, page 272.

³³⁶ *Idem.*

³³⁷ TIMSIT (Gérard), « Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel », Paris, in *R.F.A.P.*, 1978, n°7, 438 pages.

de canton, c'est-à-dire à exiger des fiefs de culture et des prestations gratuites de main d'œuvre ainsi qu'à déléguer des « représentants » auprès des chefs de village selon l'esprit du système féodal » dont la survivance pour tenace qu'elle puisse être dans les esprits, est inadmissible »³³⁸.

La population favorisant aussi ce genre de comportement, comme certains le déclarent expressément : « Je suis “ badolo ” et un “ badolo ” doit faire plaisir à un chef pour le cas où il se trouverait en faute » (une somme une prime d'assurance en quelque sorte)³³⁹. D'autres vont plus loin pour dire que « lors de son installation, j'ai donné au chef d'arrondissement un bœuf qui était ma propriété et un bœuf de la part des habitants de mon village, ce geste symbolisant notre estime pour le chef d'arrondissement »³⁴⁰.

Le président Ahidjo du Cameroun déclarait, dans le même esprit, qu'« il n'est pas exagéré d'affirmer que pour nos masses ces élites ont remplacé les Européens, non seulement dans leurs fonctions et leurs prérogatives matérielles telles que cases, voitures, etc., mais surtout ils ont repris à leur compte des habitudes et des mœurs hier décriées, mais dont les manifestations d'asservissement des citoyens vont aujourd'hui bien au-delà du colonialisme »³⁴¹. Dans le même ordre d'idées, pour certains auteurs, l'élite africaine occidentalise voyait l'indépendance simplement comme un moyen d'accéder à des postes autrefois réservés aux Européens, et la volonté d'appartenir à cette classe privilégiée s'est renforcée avec le temps³⁴². Pour Léopold Sédar Senghor : « Si la gestion des services publics est mauvaise, c'est parce que les fonctionnaires n'ont pas été décolonisés ni dans leur mentalité, ni dans leur comportement »³⁴³.

³³⁸ Circulaire n°760 du 4 août 1960, cité par GONIDEC (Pierre-François), *Cours d'institutions publiques africaines et malgaches (Doctorat) : problèmes africains d'administration publique*, Paris, Editions Les Cours de droit, 1966-1967, page 196.

³³⁹ GONIDEC (Pierre-François), *Cours d'institutions publiques africaines et malgaches (Doctorat) : problèmes africains d'administration publique*, Paris, Editions Les Cours de droit, 1966-1967, page 197.

³⁴⁰ *Idem.*

³⁴¹ Cité par GONIDEC (Pierre-François), *op. Cit.*, page 199.

³⁴² FONGE (F.P.), « Modernization without development in Africa », Asmara, Erithrea, Africa World Press, cite par JRESISAT (Jamil), « L'Administration publique compare en Afrique », Bruxelles in *R.I.S.A.*, volume 76, numéro 4, 2010, page 651.

³⁴³ Congrès de l'U.P.S., 1962, cité par CONAC (Gérard), in « Le développement administrative des Etats africains francophones », *op. cit.*, page VI.

Ces imitations, en termes de comportements et de pratiques, des hauts fonctionnaires coloniaux par les cadres administratifs supérieurs africains ont longtemps nourri chez les administrés l'image des oppresseurs, face auxquels la résistance ou la résignation devient la seule mesure de cohabitation. C'est ce qu'exprime en quelque sorte Jacques Chevallier au sujet de l'« *hégémonie administrative* », lorsqu'il démontre que « *l'absence d'une bourgeoisie dynamique et entreprenante, et la concentration des élites dans l'appareil d'État ne pouvaient qu'entraîner la perpétuation du rapport de domination sur la société inscrit dans l'entreprise coloniale* »³⁴⁴. En effet, l'« *autoritarisme* », selon Jacques Chevallier, caractérise l'administration africaine, dont le signe le plus visible est la violence, qui n'est pas seulement perceptible dans les modes de dévolution du pouvoir politique, mais encore dans le fonctionnement administratif quotidien, marqué par l'arbitraire, la violence des droits de l'homme, la brutalité physique et parfois la répression sanglante³⁴⁵.

Tout cela n'est guère étonnant, surtout lorsque l'on constate qu'à l'époque coloniale et au début de l'ère de l'indépendance politique, les nouveaux détenteurs des pouvoirs politiques et administratifs s'assimilèrent volontiers à la situation des exploités coloniaux sans se rendre compte de leur éloignement progressif des véritables victimes du système colonial. C'est ainsi qu'ils s'approprièrent des instruments de domination des maîtres coloniaux pour ériger ce qu'Alf Schwarz qualifie de « *véritable dictature des fonctionnaires* »³⁴⁶.

Des excuses à cette attitude des hauts fonctionnaires ne sont pas nombreuses. Une des rares excuses serait sans doute l'enracinement du fonctionnaire africain dans les traditions. En fait, l'introduction de la gestion bureaucratique des hommes et des affaires serait trop récente pour que le poids des traditions pré-bureaucratiques n'y reste pas déterminant dans la conception de l'exercice des nouvelles fonctions. Pour l'Africain, selon Alf Schwarz, un emploi dans le fonctionnariat débouche rapidement sur des obligations de type tribal³⁴⁷. Il y suit les mêmes règles que ses frères qui sont pêcheurs ou cultivateurs au village. Comme tout

³⁴⁴ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, « L'Administration des pays en développement », *op. cit.*, page 202.

³⁴⁵ *Ibidem* pages 205-206.

³⁴⁶ SCHWARZ (Alf), « Mythe et réalité des bureaucraties africaines », in *Canadian Journal of African Studies*, volume 8, n°8, 1974, page 269.

³⁴⁷ SCHWARZ (Alf), *op. cit.*, page 270.

est commun dans la tribu, terre, activités, etc., l'argent qu'il gagne en étant fonctionnaire doit être redistribué aux membres de la tribu, tout comme on partage son gibier ou son manioc³⁴⁸.

Il en résulte en effet l'accroissement d'un fossé entre l'administration et les administrés, dont la traduction se trouve notamment dans un déficit de communication entre les hauts fonctionnaires les populations, et dont le développement des appareils coercitifs s'affiche comme une des marques phares du système répressif.

B- Déficit communicationnel entre les hauts fonctionnaires et les administrés

Le déficit communicationnel est la conséquence logique des méthodes autoritaires dont faisaient preuve le système colonial, emboité par les nouvelles autorités administratives et politiques du pays. Il marque le fossé entre l'administration et la société. En effet, selon Dominique Darbon « *l'administration universaliste coloniale basée dans chaque capitale fédérale (AOF et AEF), est restée un pur modèle parce que contrairement à ses rares démembrements, n'exerçant que peu d'actions de développement et de mobilisation et étant à peu près totalement composée de fonctionnaires métropolitains, elle n'est jamais entrée en contact direct avec la population. Elle n'était en relation qu'avec les administrateurs localisés de la même structure et de la même culture qu'elle* »³⁴⁹. Et cette rupture entre l'administration et les populations locales révèle aussi l'absence de dialogue entre les hauts fonctionnaires et les administrés.

Jacques Bugnicourt³⁵⁰ impute cette problématique à l'influence extérieure sur les modes de communication établis, en Afrique, entre l'administration et les populations. Il estime que la communication au niveau de la majorité des hauts fonctionnaires, qui ont construit ou construisent l'appareil administratif et qui ont défini ou définissent ses tâches, se

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ DARBON (Dominique), « Administration et société en Afrique : l'illusion d'une administration a-sociale », Congrès national de l'association française de science politique, Bordeaux, 5, 6, 7, 8 octobre 1998, éditions IEP/FNSP Bordeaux 1998, page 16.

³⁵⁰ BUGNICOURT (Jacques), « Action et communication avec les administrés en Afrique », Paris, in *R.F.A.P.*, 1977, n°2, page 146.

fait non pas avec la population du pays, son environnement et ses problèmes, mais avec l'étranger, notamment, l'administration du ou des pays de référence³⁵¹.

Or, les techniques et les règlements n'étant pas neutres, la pratique du mimétisme en matière de communication administrative s'avère en effet génératrice d'ambiguïtés et de malaises à la fois sur l'administration et sur les hauts fonctionnaires dans la conception et l'élaboration des politiques publiques. Parce que ce sont les mêmes découpages, les mêmes appareils, les mêmes procédures qui sont employés et qui sont installés sur une société et une administration dont l'évolution est non seulement différente des pays exportateurs, mais aussi est sans grande relation avec l'histoire spécifique, la sociologie, les habitudes et les aspirations du pays importateur. On comprend mieux, dans ces conditions, que dans bien des cas, la communication entre la population et les hauts fonctionnaires, les agents publics en général, s'opère dans une atmosphère moins agréable.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater aussi toutes les difficultés quant à l'idée de faire plier des populations de tradition orale, et surtout pour lesquelles le dialogue constitue le mode principal de communication, aux contraintes d'une administration régie par des textes, exigeant des démarches assez souvent complexes³⁵². En d'autres termes, le fait que le langage administratif soit non seulement rédigée dans une langue spécifique, voire abstruse pour l'administré *lamda*, mais aussi dans la langue de l'ancien haut fonctionnaire, brouillerait les voies de communication entre les professionnels de l'administration et la majorité de la population³⁵³. « *Un droit mal connu ne peut être ni suffisamment assimilé ni correctement appliqué* », estime Jean-Marie Breton³⁵⁴.

L'adaptation à l'environnement socio-culturel ne se limite pas seulement à une simple prise en considération des réalités locales dans les projets de développement, mais il faut et surtout une coopération effective entre la population et l'administration dans la mise en œuvre de ces projets : ce qui soulève au premier chef la question de la communication administrative. Cette dernière consiste à pouvoir convaincre les populations, c'est-à-dire faire

³⁵¹ *Idem*.

³⁵² Cf. NICOLAS (Brigitte), « L'Adaptation à l'environnement socio-culturel dans la formation des fonctionnaires africains », in *R.F.A.P.*, Paris, n°23, juillet-septembre 1982, pages 541-555.

³⁵³ BOURMAUD (Daniel), *La Politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, Collection « Clefs/Politique », 1997, page 88.

³⁵⁴ BRETON (Jean-Marie), *Droit de la Fonction publique des États d'Afrique francophone*, Paris, Les éditions EDICEF/AUPELF, Collection « Universités Francophones », 1990, page 235.

passer et accepter les informations. Par définition, la communication est une circulation de messages à travers un système de compréhension commun. Elle suppose que l'on parle de la même chose. Or, en Afrique, on a l'impression que les fonctionnaires et les populations, notamment celles des milieux ruraux, ne parlent pas le même langage, ne se réfèrent pas aux mêmes valeurs, ne se définissent pas par rapport aux mêmes objectifs.

L'emprise croissante à la fois de l'administration coloniale et puis celle de l'ex-métropole sur l'administration des pays africains, au lendemain de leurs indépendances, a profondément modifié les modes et les contenus communicationnels dans les campagnes aussi bien que dans les villes africaines. Il faut rappeler en effet que jadis, il existait bien, dans les empires et royaumes du Mali, des organisations administratives d'une certaine ampleur, et parfois, d'une réelle efficacité³⁵⁵. Or, l'administration « *moderne* » se serait installée en ignorant plus ou moins les systèmes relationnels antérieurs à son intrusion.

Par exemple, dans le village ou campement, il existait plusieurs cercles de communication à l'intérieur desquels l'échange était intense. Ces cercles étaient délimités par les tranches d'âge et de sexes. Ils étaient hiérarchisés, en ce sens que c'était au personnage religieux et aux « *vieux* » qu'appartenaient en principe le maximum de connaissances et d'informations, et c'était aux « *griots* » que revenait la mission fondamentale de diffuser ce que tout le monde ou chacun doit savoir. C'est tous ces circuits ou réseaux de communication qui montrent l'importance de la parole et le temps consacré aux « *palabres* » en Afrique. Ainsi, le Commandant de Cercle, qui donne des ordres sans s'entourer préalablement des avis d'un conseil, non seulement s'inscrit comme l'antithèse du système de « *l'arbre à palabre* », mais aussi paraît peu sage et contraire à la pratique africaine où le plus souvent le pouvoir négocie, où l'on recherche avec patience le consensus du groupe³⁵⁶.

Au-delà de ces cercles, la personnalisation de la communication se traduit par le fait qu'en Afrique on écoute celui ou celle qui parle qu'après l'avoir situé(e) en fonction de son rang social³⁵⁷. A partir de là, un haut fonctionnaire pourrait avoir du mal à mieux communiquer avec les populations, si celles-ci ne se reconnaissent pas en lui. Aussi, tout simplement, l'administration, en déployant ses actions, ne s'intéresse pas, semble-t-il, à cette fonction culturelle de la communication en milieu africain.

³⁵⁵ BUGNICOURT (Jacques), *op. cit.*, page 150.

³⁵⁶ *Idem*

³⁵⁷ *Ibidem*, page 151.

Il en résulte ainsi une sorte de non-communication entre l'administration et la population qui compromet la réalisation des projets de développement. Et pour établir un minimum de communication, Dominique Darbon démontre cependant que le pouvoir administratif utilise la méthode du relais mise au point par la colonisation. Il recherche ainsi les notables, personnalités ou organisations modernes, para-modernes, ou traditionnelles, qui bénéficient d'un certain prestige local et qui sont capables de servir de relais à ses actions. Lorsqu'il ne parvient pas à trouver des intermédiaires convenables, elle essaie parfois de créer de toutes pièces des relais soit en inventant des chefs, soit en faisant recours aux leaders religieux, soit en posant les bases d'associations qui lui serviront de liens³⁵⁸.

En somme, comme conclut Jacques Bugnicourt³⁵⁹, l'action administrative en Afrique aurait, volontairement ou non, réduit ou perturbé les canaux traditionnels par lesquels s'expriment la population. Ce faisant, elle a institué une communication éparse à allure répressive, standardisée et anonyme avec les communautés surtout en milieu rural.

Au-delà de ces pratiques autoritaires qui sont les conséquences logiques d'un déficit de communication, également hérité de la colonisation, on peut se pencher maintenant sur l'influence du modèle ex-métropolitain de statut sur le modèle malien de fonction publique. En effet, des éléments empruntés, « *trop systématiquement souvent* »³⁶⁰, au modèle initial de « référence », le modèle français, a été largement transposé et fidèlement reproduit par les législations des nouveaux États au moment de l'indépendance.

§3- L'influence du modèle français dans la conception de la fonction publique malienne

Il convient de rappeler que les textes régissant les fonctions publiques en l'Afrique francophone au lendemain des indépendances ne sont pas profondément originaux. En effet, les gouvernements nouveaux se seraient généralement contentés de transposer dans un cadre national les principes du régime en la matière, tels qu'ils avaient été fixés successivement par la loi du 19 octobre 1946, puis l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut des fonctionnaires français. Mais aussi, ils ont organisé entre les ministres de la fonction publique

³⁵⁸ DARBON (Dominique), *op. cit.*, pages 460-461.

³⁵⁹ BUGNICOURT (Jacques), *op. cit.*, page 162.

³⁶⁰ BRETON (Jean-Marie), *op. cit.*, page 36.

des conférences périodiques afin d'harmoniser leur législation en la matière³⁶¹. Dans le même ordre d'idées, Jean-Marie Breton soutient que « *la plupart des statuts adoptés au moment des indépendances africaines ont été assez fidèlement copiés sur le statut français alors en vigueur, dont ils ont très scrupuleusement reproduit non seulement l'esprit mais également la plupart du temps la lettre, se coulant dans un moule) peu près uniforme et interchangeable* »³⁶².

Ainsi, le décalage entre les textes (le cadre juridique), et les réalités des pratiques administratives et politiques locales a conduit dès lors à un « *anachronisme* » régulièrement dénoncé, sans pourtant conduire à des réelles réformes dont l'opportunité réunit pourtant un large consensus des agents et de leurs représentants.

Il convient de rappeler aussi que la formation reçue par les dirigeants africains a, en outre, été stabilisée et renforcée sous l'influence du personnel européen d'assistance technique, du moins à l'époque de l'évolution la plus délicate. Au surplus, la nécessité d'éviter tout vide juridique a porté les jeunes États à imiter le législateur français (ordonnance du 6 octobre 1958) et à valider, au niveau de chaque administration, les textes en vigueur lors de la proclamation de l'indépendance en attendant adaptations et modifications ultérieures³⁶³.

Pour Robert Pierot, l'indépendance n'aurait pas été une rupture avec l'ex-métropole. Celle-ci ferait encore sentir dans le pays son influence économique et culturelle³⁶⁴. En matière d'administration notamment, le « modèle » n'est pas forcément mauvais en soi à en croire Robert Pierot³⁶⁵. Encore, faut-il tenir compte des réalités maliennes et éviter de tomber dans un mimétisme servile aux conséquences fâcheuses. Dans la plupart des situations, les structures copiées ailleurs heurtent des habitudes ancestrales. Alors elles périssent ou végètent faute de l'adhésion des administrés. Parfois également, les modèles administratifs importés sont trop complexes dans leur fonctionnement. Ils ne correspondent pas aux réalités et aux faibles moyens existants³⁶⁶.

³⁶¹ JOEL (Michel), *Droit public africain (institutions politiques, administratives et judiciaires)*, Paris, les Editions de l'Institut International d'Administration Publique, 1967, page

³⁶² BRETON (Jean-Marie), *op. cit.*, page 57.

³⁶³ PLANTEY (Alain), *op. cit.*, page 5.

³⁶⁴ PIEROT (Robert), *L'Administration malienne*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1979, page 9.

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ *Idem.*

La haute fonction publique n'est pas restée en marge de ce processus de transfert institutionnel, au contraire, les hauts fonctionnaires en ont été les principaux acteurs. Non seulement parce qu'ils détenaient le pouvoir administratif, mais aussi le pouvoir politique ne leur échappait guère. Aussi, il est un fait que le mimétisme s'impose et transparaît dans les comportements des hauts fonctionnaires. C'est une manifestation particulière du phénomène général de la domination et de l'aliénation culturelle.

A- Une transposition organisationnelle du modèle français de fonction publique

Selon la conception française, organiser la fonction publique d'un État c'est d'abord doter d'un statut les personnes se réclamant de la qualité de fonctionnaires (1), mais c'est aussi prévoir certaines institutions pour assurer l'application de ces dispositions statutaires (2).

a- Le « statut » de la fonction publique

Le statut général des fonctionnaires s'efforce de satisfaire à deux impératifs apparemment contradictoires : d'un côté, il doit en effet assurer une situation à peu près homogène à l'ensemble des membres de la fonction publique ; de l'autre, il doit s'adapter aux besoins propres à chaque variété de fonctionnaires. Pour répondre à ces deux impératifs, les États africains ont adopté la solution du droit français de la fonction publique, selon laquelle un statut général devait se superposer sur des statuts particuliers. Le premier est en principe adopté par le Parlement, contrairement à la situation d'antan où les conditions des fonctionnaires étaient régies par des mesures réglementaires. Il fixe les règles fondamentales applicables à tous les fonctionnaires. Tandis que les seconds, sur la base d'un décret pris en conseil des Ministres, énumèrent les règles particulières à chaque branche d'activité de la fonction publique.

b- Les organes de la fonction publique

Les organes chargés de l'application du « statut » de la fonction publique sont de deux ordres : les uns ont un rôle général et sont placés au niveau central (1); et les autres, au contraire, sont internes à chaque administration (2).

1- Les organes centraux

- Le ministère en charge de la fonction publique

Sous l'autorité et la délégation du chef de l'exécutif, le ministre de la fonction publique est chargé de toutes les questions de principe intéressant les fonctionnaires. L'article 18 du premier statut général des fonctionnaires du Mali en date du 15 mai 1961³⁶⁷ dispose ainsi que « le Ministre de la fonction publique est chargé de veiller à l'application du présent statut. Le ministre de la fonction publique est chargé, en outre : «

1° d'élaborer les règles générales concernant les régimes de rémunération de congés, de retraites et d'avantages divers des fonctionnaires et de veiller à l'application des réglementations adoptées ;

2° de suivre, en accord avec le Ministre des Finances, l'application des principes relatifs à l'organisation des catégories de fonctionnaires, à la rémunération et aux régimes de prévoyance du personnel ;

3° de constituer une documentation et des statistiques d'ensemble concernant la Fonction publique ;

4° de procéder à la réorganisation des administrations ou services et à perfectionnement des méthodes de travail. »

- La Direction de la Fonction Publique

Au lendemain de l'accession à l'indépendance du Mali, la Direction de la fonction publique n'avait pas un rôle de gestion du personnel administratif puisque cette tâche était assumée par les différents ministres, chacun en ce qui le concerne. Elle a essentiellement un rôle de conception, de contrôle et de coordination. De ce fait, elle élabore les textes concernant le recrutement, en liaison avec les autres ministères et notamment le ministère des

³⁶⁷ J.O.R.M. du 30 main 1961, page IV.

finances, elle veille à l'application du statut dans tous les secteurs de la fonction publique, elle assure le fonctionnement de tous les organismes consultatifs intéressant les fonctionnaires.

- Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique (C.S.F.P.)

L'article 19 de la Loi du 30 mai 1961 indique qu' *« il est institué un Conseil Supérieur de la Fonction Publique présidé par le Ministre de la Fonction publique ou son délégué. Le Conseil à caractère consultatif est saisi, par son président ou par un tiers au moins de ses membres, de toutes questions intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique du Mali. Il est notamment appelé à donner son avis sur les projets de statuts particuliers des divers cadres de fonctionnaires. Il soumet le résultat de ses travaux ou formule des propositions au Président du Gouvernement du Mali ».*

Le C.S.F.P. comprend un nombre égal de représentants du gouvernement et de délégués des organisations syndicales des fonctionnaires.

2- Les Commissions Administratives Paritaires

L'article 20 du premier statut général des fonctionnaires du Mali indépendant dispose qu'il *« est institué dans chaque corps de fonctionnaires :*

1° Une commission administrative paritaire ayant pour compétence dans les limites fixées par le présent statut et par les règlements d'application en matière de notation, d'avancement exclusivement ;

1° Un conseil de discipline composé en nombre égal de représentants de l'administration et de représentants du personnel choisis par ceux de la C.A.P. »

L'article 21 de la même loi institue aussi une Commission de recours qui joue le rôle d'instance supérieure d'appel auprès des CAP et des Conseils de discipline. Les attributions de ladite Commission sont dévolues à la Section administrative de la Cour d'État.

Cependant, il convient de noter qu'en matière d'organisation de la nouvelle fonction publique du Mali post indépendance, seuls les comités techniques paritaires français ont échappé à la transposition.

B- Une transposition structurelle du modèle français de fonction publique

La transposition structurelle du modèle français de fonction publique au Mali s'opère sur les plans de: la forme et l'articulation, du contenu des textes régissant la fonction publique.

Tout d'abord, sur le plan formel, la plupart des statuts généraux de la fonction publique en Afrique de tradition juridique française est fidèlement empruntée au modèle français. A titre d'illustration les trois statuts qu'a connus le Mali depuis son indépendance sont ainsi articulés de la manière suivante :

- titre 1^{er} relatif aux données générales (champ d'application),
- titre II portant sur les droits et devoirs du fonctionnaire,
- titre III sur la rémunération,
- titre IV se rapportant à la notation et l'avancement des fonctionnaires,
- titre V relatif à la discipline,
- titre VI consacré à la position des fonctionnaires,
- titre VII de la cessation définitive des fonctions,
- et enfin le titre VIII portant sur les dispositions transitoires et finales.

Ensuite, au niveau de l'articulation de la fonction publique la reproduction du modèle français est aussi flagrante. Ainsi, le statut général des fonctionnaires du Mali organise la fonction publique en cadres regroupant chacun un certain nombre de corps et chaque corps comprend des classes ou grades comportant des échelons (articles 3, 4, 5 et 7). En effet, les corps sont répartis en quatre catégories (A, B2, B1 et C), définies par leur niveau de recrutement ou le degré de qualification.

En outre, par rapport au contenu des textes régissant la fonction publique, les statuts généraux en Afrique subsaharienne francophone, dans leur conception, dans leurs structures et dans leurs grands principes, s'inspirent très largement du régime établi pour le fonctionnaire Français et cela pour des raisons d'ordres historique et social. En effet, le mimétisme par rapport au contenu des textes est patent à trois niveaux.

Le premier niveau a trait au modèle de fonction publique de carrière. Le service public étant perçu, en France à l'instar de ses anciennes colonies, comme fondamentalement différent du secteur privé, il s'avère logique que les personnes qui font le choix d'y

contribuer, y consacrent l'intégralité de leur vie professionnelle. Dans cette approche, entrer dans la fonction publique ne consiste pas généralement à opter pour un parcours parmi tant d'autres, mais à décider de consacrer toute sa vie active au service de l'intérêt général. En contrepartie de cet engagement, l'employeur public assure normalement au fonctionnaire un emploi pour l'ensemble de sa vie professionnelle. Une telle conception s'oppose, par exemple, à celle qui existe dans les pays anglo-saxons (système de l'emploi) où la distinction entre secteur public et secteur privé est beaucoup plus atténuée. Par conséquent, cette situation particulière du fonctionnaire lui fait bénéficier d'un statut particulier. La fonction publique en France, comme dans ses anciennes colonies d'Afrique subsaharienne, en raison de sa spécificité, implique conjointement l'application d'un régime juridique propre, par essence autonome et différent du statut des salariés du droit privé. Pour Bernard Gournay, c'est « *une chose à part à l'intérieur de la nation, qui demande des spécificités particulières et un personnel qui y consacre toute une activité professionnelle, moyennant quoi son passage dans l'administration sera organisé selon un régime d'avancement et de promotion, que l'on appelle carrière* »³⁶⁸.

Le deuxième niveau porte sur le caractère statutaire et réglementaire de la situation du fonctionnaire. Le fonctionnaire francophone d'Afrique subsaharienne, tout comme son homologue français, est soumis au statut du droit public. En ce sens, le statut est élaboré par les pouvoirs publics même si les organismes consultatifs sont appelés à émettre leurs avis. Ainsi, les fonctionnaires se trouvent dans une situation légale réglementaire conformément à l'article 9 du Statut général des fonctionnaires du Mali qui dispose que « *le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration dans une situation légale et réglementaire* »³⁶⁹. Cette disposition produit essentiellement trois conséquences majeures :

- une situation dont le contenu est fixé à l'avance par voie générale et impersonnelle, sans aucune possibilité de conclusion d'une quelconque convention avec le fonctionnaire ;
- une situation, dont le contenu peut unilatéralement être modifié par l'État, sans que le fonctionnaire puisse évoquer de prétendus droits acquis. Pour le juge administratif français « *il appartient au gouvernement, sous réserve des dispositions législatives, de modifier à tout*

³⁶⁸ GOURNAY (Bernard), *op. cit.*

³⁶⁹ Cette disposition est la reprise, en France, de la formule de l'article 5 de la Loi du 19 octobre 1946 portant statut général des fonctionnaires de l'État.

moment suivant les besoins du service, les règlements en vigueur et notamment les règlements relatifs à la carrière des fonctionnaires »³⁷⁰ ;

- et une situation qui permet au fonctionnaire d'intenter un recours pour excès de pouvoir³⁷¹ ou un recours de pleine juridiction³⁷² contre les actes administratifs transgressant les lois et règlements qui organisent sa situation, devant l'autorité hiérarchique (recours hiérarchique) ou supérieure (recours gracieux) ou encore devant une juridiction administrative (contentieux)³⁷³. En revanche, il faut noter que dans les deux systèmes, la situation légale réglementaire est quelque peu relativisée.

Le troisième niveau d'imitation du modèle français de fonction publique est relatif aux sujétions pesant sur le fonctionnaire. Le fonctionnaire francophone d'Afrique subsaharienne, au regard de sa participation à la puissance publique, ne peut être considéré comme un citoyen ordinaire. C'est pourquoi, comme en droit français, cette situation se traduit par l'octroi de droits spécifiques et la soumission à des obligations spécifiques, même si dans bien des cas, cela est en rapport avec les réalités concrètes des États. Par exemple, sous les régimes dictatoriaux (première et deuxième Républiques du Mali), ces garanties étaient toujours sujettes à caution.

En somme, la conception de fond de la fonction publique demeure néanmoins inévitablement en large partie liée à l'évolution des idéologies et des structures politiques des États. Cependant, malgré l'option « socialiste » adoptée par le Mali, à l'indépendance, le système de fonction publique de carrière est resté calqué sur celui de l'ex-Métropole. Le projet de création au Mali, en 1965, d'un statut des fonctionnaires aligné sur le code du travail n'a jamais vu le jour. Bien au contraire, Le mimétisme est palpable même au niveau du modèle de formation des hauts fonctionnaires maliens.

³⁷⁰ CE, 4 mai 1960, Jaffray.

³⁷¹ Dans le but de trouver du juge administratif uniquement l'annulation de l'acte administratif que le fonctionnaire estime illégal.

³⁷² Pour avoir du juge administratif non seulement l'annulation de l'acte litigieux, mais aussi de prétendre à une réparation.

³⁷³ Cf. Arrêt du Conseil d'État, 8 mars 1912, Lafage.

C- L'instauration au Mali de la méthode de formation des hauts fonctionnaires de l'ex-puissance coloniale : la création d'une École Nationale d'Administration

Dès octobre 1958, une E.N.A. avait été créée sur le Territoire Soudanais sous l'appellation de l'École Territoriale, mais dont le but était essentiellement de pourvoir rapidement à la formation politique des cadres³⁷⁴. En effet, à l'accession à l'indépendance du Mali, se posa avec acuité la question de choisir et de former les futurs cadres administratifs supérieurs de manière qu'ils soient, aux côtés des dirigeants politiques, des artisans actifs de l'œuvre de construction de l'État et d'accélération du développement économique et social. C'est dans cet esprit que A.I. Abu-Sin alertait, dès la fin de la première décennie des indépendances africaines sur le fait que « *la formation des hauts fonctionnaires est l'un des plus grands problèmes qui se posent à la Fonction publique* ». ³⁷⁵

Le besoin de former sur place les hauts fonctionnaires devenait un objectif privilégié par le pouvoir politique, d'autant plus que la plupart des cadres, lors de l'indépendance, étaient constitués d'africains appartenant au personnel de la Fédération. Dans les structures de formation extérieures, si parfaites et adaptées soient-elles, il manquerait toujours la communauté de pensée qui ne peut s'établir qu'entre les hauts fonctionnaires qui se savent appeler à une même tâche. Il y manquerait également l'information approfondie, concrète et vivante sur les données des problèmes spécifiques au pays³⁷⁶.

Sans doute la création d'une E.N.A. à Bamako s'est opérée dans un esprit sensiblement différent que justifie la tradition à laquelle elle se rattache et le modèle qui l'a inspirée. Elle est dans une certaine mesure l'héritière des anciennes écoles fédérales (École William Ponty de Dakar pour l'A.O.F., etc.) dans lesquelles étaient formés, entre autres, les cadres (subalternes) d'administration générale, les instituteurs. Elle a, d'autre part, emprunté à l'E.N.A. française, outre son sigle et sa structure, une certaine conception de formation des cadres administratifs, et plusieurs de ses méthodes. A cet égard, la création de l'E.N.A. s'est inscrite dans la logique héritée de la tradition administrative française qui entend que les « grands corps » de l'État reçoivent une formation et des privilèges distincts de ceux des

³⁷⁴ BRASSEUR (Gérard), *op. cit.*, page 28.

³⁷⁵ ABU-SIN (A.I.), « Formation efficace en vue des postes supérieurs de l'administration », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (C.A.F.R.A.D.), Tanger, décembre 1970, n°5, page 59.

³⁷⁶ BERNARD (Antoine), *op. cit.*, page 30.

autres des agents de l'administration. Cependant, estime Mohamed Askia, « rien dans le programme de formation de l'E.N.A. ne destinait les cadres, qui en étaient issus, aux fonctions « naturelles » de direction que l'État leur accorde »³⁷⁷.

En outre, les E.N.A. en Afrique noire ont fonctionné dans le cadre d'une conception de l'administration et de la fonction publique encore très voisine de celles de la France où les hauts fonctionnaires n'ont pourtant ni la même place, ni le même rôle qu'en Afrique aux lendemains des indépendances et où les structures administratives ne facilitaient guère le regroupement des formations, estime Antoine Bernard³⁷⁸.

L'E.N.A. de Bamako³⁷⁹ fonctionna, à partir de novembre 1963, sur des bases nouvelles avec une scolarité portée à deux ans jusqu'en 1967, deux niveaux de concours (brevet élémentaire et baccalauréat), le passage de cadre « B » au cadre « A » étant ultérieurement possible. Au-delà de la première année commune, cinq sections étaient constituées : l'administration, les affaires économiques, la magistrature, le travail et la diplomatie.

Toutefois, il convient de noter que l'E.N.A. de Bamako n'a pas tout emprunté à son homologue de Paris, notamment sur deux points remarquables. La première différence avait trait à l'absence de concours d'entrée. Comme l'E.N.A. de Bamako fonctionnait sous une forme universitaire, malgré son appellation d'école, son entrée n'exigeait aucune sélection particulière. Et par conséquent, parlant de la deuxième divergence, l'administration n'était pas tenue de recruter tous les élèves sortis de cette école. A titre d'illustration, le Chef de l'État du Mali déclarait que « le devoir pour l'État d'instruire et de former des cadres n'entraîne point pour le Gouvernement l'obligation d'offrir à tous des emplois dans la fonction publique »³⁸⁰. Néanmoins, en raison d'une insuffisance criarde des cadres administratifs supérieurs, les « énarques » maliens étaient systématiquement intégrés dans la fonction publique, tout au moins, jusqu'à l'application des premières mesures du Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S.) au début des années 1980. En effet, à partir de cette période jusqu'en 2010 (début du fonctionnement de l'E.N.A., nouvelle formule), les « énarques », après leur admission aux concours d'entrée à la fonction publique, étaient directement versés dans la production. Il n'y

³⁷⁷ ASKIA (Mohamed), *op. cit.*, page 310.

³⁷⁸ BERNARD (Antoine), *Op.cit.*, page 32.

³⁷⁹ Créée par le décret du 3 janvier 1963, J.O. 15-03-1963.

³⁸⁰ Cité par SISSOKO (Diango), « La Fonction publique et les impératifs du développement en Afrique Noire francophone : le cas du Mali », Paris, in *R.J.P.I.C.*, 1986, n°3-4, pages 927.

avait aucun régime d’alternance entre la formation académique et la formation professionnelle (le stage).

En conclusion, il faut retenir que l’héritage de la période coloniale a fortement marqué de son empreinte la fonction publique malienne, comme d’ailleurs la plupart des fonctions publiques africaines. On peut parler aujourd’hui à la fois de l’héritage colonial dans certaine mesure et surtout de l’influence de l’ex-puissance coloniale considérée comme la référentielle, qui continuent de déterminer les orientations et les dispositions fondamentales de l’institution. En effet, le poids du passé colonial s’est notamment traduit par la reproduction de modèles institutionnels et normatifs exogènes, parfois directement reproduits, à la lettre près, des dispositions formulées par le législateur dans le cadre de l’ancienne métropole tutrice³⁸¹. Pour ainsi citer Ousmane Sy, « *L’Afrique des indépendances a hérité d’États plaqués sur des sociétés dont les formes anciennes de régulation ont été ignorées ou dévalorisées. Plus de quatre décennies après les décolonisations, l’État et les modalités de la gestion des affaires publiques dans le continent restent si souvent un corps étranger aux sociétés. L’extrême dépendance du continent à l’égard de l’aide internationale n’a pas permis l’expression d’une pensée africaine propre de la gestion publique, élaborée et revendiquée comme enracinement dans les sociétés des conditions pour faire face aux défis du monde de demain. Des modèles de gestion politique et administrative cloisonnés entre échelles territoriales, entre thèmes sectoriels et peu enclins au partenariat entre acteurs et fondés sur le mythe de l’État-Nation souverain maintiennent la grande majorité des peuples africains dans une misère grandissante* »³⁸².

Selon le professeur Maurice Glélé Ahanhanzo, « si mimétisme il y a, il s’explique en grande partie par l’impact de la colonisation et en particulier par l’imprégnation culturelle et politique qui caractérise les premières élites modernes de l’Afrique indépendante. Il s’agit d’une donnée historique et sociologique qu’on ne saurait ignorer ni occulter... »³⁸³.

³⁸¹ BRETON (Jean-Marie), *op. cit.*, page 218.

³⁸² SY (Ousmane), « Les Communautés et les collectivités locales sont les actrices majeures du changement tant espéré pour l’Afrique », in *UE-Africa e-alert*-n°3/Novembre 2006. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3051E86011FFA2CDC125722800328988/\\$FILE/Ousmane_Sy_FR%20format.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/3051E86011FFA2CDC125722800328988/$FILE/Ousmane_Sy_FR%20format.pdf), consulté le 16/02/2012.

³⁸³ AHANHANZO (Maurice Glélé), « Introduction à la Charte africaine des Droits de l’Homme et des Peuples », in *Mélanges Colliard-Pédone*, 19984.

Or, pour Alf Schwarz³⁸⁴, on peut y voir un des paradoxes de politique de l'indépendance des États africains : au moment où les nouveaux responsables auraient pu inventer et appliquer de nouveaux modèles de gestion et d'intervention étatique, la dépendance à l'égard des modèles légués par l'administration coloniale gagne en importance.

Pour Dominique Darbon, en Afrique, les détenteurs du pouvoir administratif, c'est-à-dire en réalité cette petite élite fermée, non concurrencée qui monopolise la totalité du pouvoir institutionnel, ne peuvent, faute d'autres ressources sociales, légitimer leur pouvoir que par référence à un modèle utopique, servant un intérêt général mythique, une mission civilisatrice hypothétique, mais confirmé par les organisations internationales³⁸⁵. Pour légitimer ce pouvoir, il suffirait de faire comme dans les pays développés et notamment dans l'ex-métropole, le mimétisme des attitudes et la similarité des objectifs déclarés donnant l'impression de la similarité des fonctions³⁸⁶. Ainsi apparaît incidemment la deuxième raison de la poursuite du mimétisme : la recherche d'une légitimité interne et externe par les groupes dirigeants africains. En indiquant par l'importation de technologies institutionnelles qu'elles sont des agents de la modernité, des vecteurs de la civilisation ou des garants d'un « *prospectif* », les élites affirment leur supériorité par rapport à la société qu'elles gèrent, imposent leur inamovibilité et valident leur propre statut. Très rapidement, ce mode de légitimation par référence au modèle externe est érigé en stratégie prioritaire des élites africaines qui obtiennent ainsi une légitimation internationale d'autant plus que leur maintien au pouvoir dépend largement de l'aide extérieure. Cette stratégie les oblige à orienter leurs actions de légitimation à l'égard de leur censeur international, donnant ainsi naissance à cette caractéristique essentielle des pays sous-développés et notamment africains, d'insister sur la permanence de la forme institutionnelle sans jamais paraître s'appuyer sur les structures sociales locales effectives.

Comme les disciples sont souvent plus dogmatiques que les maîtres, à en croire Gérard Conac³⁸⁷, les hauts fonctionnaires africains de la première génération, à l'instar de ceux d'aujourd'hui, ont eu tendance parfois à s'accrocher au formalisme des pratiques et des

³⁸⁴ SCHWARZ (Alf), *op. cit.*, page 272.

³⁸⁵ DARBON (Dominique), « Administrations, États et sociétés », in BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, page 126.

³⁸⁶ *Ibidem*, page 127.

³⁸⁷ CONAC (Gérard), « Le Développement administratif des États d'Afrique Noire », in CONAC (Gérard), *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique Noire*, Paris, Economica, 1979, page XVIII.

règles héritées de la colonisation. Ils ont accentué l'opposition entre les systèmes administratifs au sein desquels ils avaient été formés, n'ayant pas conscience que le pluralisme des solutions institutionnelles transmises par les États européens marquait une similitude des conceptions de base. A partir de là, se sont levées des barrières factices provoquant des difficultés de communication entre les hauts fonctionnaires de pays voisins³⁸⁸.

388 CONAC (Gérard), *op. cit.*, page XVIII.

Titre 2- L'identification des dysfonctionnements de la haute fonction publique malienne

Si l'administration publique a vocation à gérer la « *chose publique* », à servir l'intérêt général, il apparaît évident que des réseaux sociaux et politiques (partis politiques, syndicats, clans, associations, clubs, alliances, etc.) ou des individus cherchent à l'instrumentaliser pour imposer leur conception de l'intérêt général dans le meilleur des cas, pour servir des intérêts particuliers dans le pire des cas. Ce constat se résume essentiellement au Mali à deux phénomènes: la politisation et la sociétalisation de la haute fonction publique. Dans le premier cas, le régime démocratique malien, dans sa quête de légitimité, se trouve tenu de concilier, non sans difficulté, deux principes paradoxaux que sont le fonctionnement équitable et non partisan de l'administration et, conformément à la loi, la réactivité des fonctionnaires aux politiques menées par le pouvoir en place. Dans le second cas, il vise à légitimer ses pouvoirs.

En effet, comme le note Roger Grégoire, le régime de fonction publique d'un pays est étroitement lié aux conditions politiques et sociales qui lui sont propres³⁸⁹. Il en résulte, au Mali, en Afrique de façon générale, que l'État post colonial a été décrit comme étant un État « *clientéliste* ». En ce sens, il s'appuyait sur un réseau de solidarités fidélisé au moyen de « *prébendes* » et autres avantages matériels. Ainsi, cet accaparement des moyens de l'État a, dans bien des cas, bénéficié à des personnes ou groupes appartenant à une même affinité sociale ou politique que les détenteurs du pouvoir administratif.

La démarche choisie ici s'inscrit dans une logique de rupture avec les approches les plus répandues de l'administration publique qui sont essentiellement focalisées autour des problématiques institutionnelles ou organisationnelles. Cette déclaration de Yaya GOLOGO va dans le même sens : « *L'analyse de l'appareil d'État malien à travers différente perception suppose nécessairement d'aller au-delà des organismes et discours officiels pour s'intéresser à son fonctionnement quotidien, aux interactions suscitées dans l'accomplissement des*

³⁸⁹ GREGOIRE (Roger), *La Fonction publique*, Paris, Librairie Arman Colin, Collection « Sciences politiques », 1954, page 30.

missions qui lui sont dévolues »³⁹⁰. Il s'agit donc d'adopter l'approche stratégique de la sociologie des organisations et de la socio-anthropologie administrative qui nous permettra de décrypter les dysfonctionnements de la haute fonction publique liés particulièrement aux différentes stratégies développées par les hauts fonctionnaires dans leurs rapports, d'une part, avec les acteurs politiques (**Chapitre 1**), d'autre part, avec des acteurs défendant des intérêts sociétaux (**Chapitre 2**).

³⁹⁰GOLOGO (Yaya), « L'État au Mali : fonctionnalité, capacité et crédibilité », Communication issue du Regard croisé de la parole des acteurs, *Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali*, séance 9, Bamako, février 2012, page 1.

Chapitre 1- La forte pression du pouvoir politique sur la haute fonction publique : le syndrome de la présidentialisation du régime politique

La neutralité, au sens d'une absence d'esprit partisan dans l'administration publique, constitue un préalable à un traitement juste et équitable des administrés, indépendamment de leur orientation politique ou de leur appartenance à telle filiation politique ou à tel réseau social³⁹¹. Au niveau opérationnel, on pourrait assurer cette neutralité en mettant l'accent sur le professionnalisme, le mérite et la compétence chez les hauts fonctionnaires, d'une manière générale les agents publics.

Ces valeurs paraissent importantes pour assurer le degré approprié de justice et de continuité dans l'administration malienne. Elles déterminent probablement le degré de confiance que les populations accordent à leur système de gouvernement. Dans la même logique, les hauts fonctionnaires maliens doivent être tenus responsables, devant le pouvoir politique, de la bonne exécution de son programme, et la réactivité de l'administration au gouvernement en place conformément à la loi et à la Constitution. Ils devraient jouer un rôle crucial dans l'exécution efficace des politiques publiques. Encore faut-il que leurs actions ne soient pas sérieusement et régulièrement affectées par des exactions partisans de la part du politique. Pour cela, un support politique adéquat basé sur une suffisante identité de vues et d'objectifs entre pouvoir politique et pouvoir administratif se présente donc comme un impératif pour le bon rendement de la haute fonction publique.

Or, au Mali, et en Afrique de façon générale, la haute administration est banalement perçue comme un « *addenda* » du pouvoir politique qui, voulant en disposer à sa guise, ne peut en même temps encourager l'émergence d'un esprit d'autonomie et de responsabilité, encore moins de mérite. Dans ce contexte, il apparaît important d'analyser, dans un premier temps, les principaux facteurs de politisation (**Section 1**), avant de voir dans un second temps les différentes implications de la politisation dans l'organisation et le fonctionnement de la haute fonction publique malienne (**Section 2**).

³⁹¹ MATHESON (Alex), WEBER (Boris), MANNING (Nick), ARNOULD (Emmanuelle), « Etude sur la participation des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », Editions OCDE, n°6, 2007, page 4.

Section 1- Les principaux facteurs de la politisation de la haute fonction publique malienne

Au Mali, la politisation de la haute fonction publique s'inscrit dans une logique de présidentialisation du régime politique en place. En d'autres termes, plus la tendance à une présidentialisation est forte, au sens de la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'Exécutif, plus on a affaire à une forte politisation de la haute fonction publique. Dans le même esprit, l'accession à l'indépendance du Mali, et comme d'ailleurs ce fut le cas de la plupart des pays d'Afrique noire francophone, intervient avec une tendance généralisée de la personnalisation du pouvoir. Et cette personnalisation du Pouvoir se traduit par l'allégeance quasi-totale de l'ensemble des fonctionnaires, surtout des hauts fonctionnaires à la cause du Chef de l'Exécutif, qui était à la fois le Président de la République et Chef du Gouvernement.

Cependant, comment appréhender la politisation des hauts fonctionnaires maliens, étant donné que la considération politique se présente le plus souvent comme l'élément déterminant dans leur désignation ? Il s'agit en fait des pratiques, dont l'existence ne souffre d'aucun doute, mais qui suscitent des difficultés quant à la façon de les appréhender.

Pour Paul Martin Zé, la politisation serait pratiquement semblable à un « iceberg » : une grande part des facteurs échapperait à l'observation et à la conceptualisation³⁹². Sur le plan constitutionnel, le professeur Maurice Kamto³⁹³ énumère deux facteurs essentiels de la personnalisation du Pouvoir en Afrique. Il s'agit, d'une part, du facteur juridique : le présidentialisme (§2), et du facteur institutionnel : le monopartisme, auquel nous ajoutons le multipartisme à Parti au pouvoir largement dominant, d'autre part (§3). Toute cette démonstration mérite d'être appuyée sur une analyse conceptuelle du phénomène de politisation au Mali (§1).

³⁹² ZE (Martin Paul), *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs des États africains*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, mai 2005, page 180.

³⁹³ KAMTO (Maurice), *Pouvoir et droit en Afrique Noire. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, L.G.D.J., tome XLIII, Collection « Bibliothèque Africaine et Malgache, droit, sociologie politique et économie », 1987, pages 277-295.

§1- Une analyse conceptuelle du phénomène de politisation de la haute fonction publique

Jean Rivero définit le terme « *politisation* » comme la pleine liberté civique reconnue aux fonctionnaires, celle de la reconnaissance de leur droit d'exercer en dehors de leur service une activité politique au sein des partis et de s'engager dans la voie électorale³⁹⁴. Pour Alain Stenmans, le terme renvoie au mot « *politique* » qui désignerait une fonction noble au service de la société : celle de l'organisation et du gouvernement des affaires publiques³⁹⁵. Appliquée à la fonction publique, la politisation pourrait signifier le fait de rendre les structures de celle-ci conscientes de l'importance de ce qu'elles ont à faire pour le bien public. Mais il ne s'agit pas de cela ici. L'expression « *politisation de la haute fonction publique* » se réfère à une déviation, celle qui conduit les autorités gouvernementales à introduire dans celle-ci, sous des influences diverses, des hauts fonctionnaires qui ont une orientation politique déterminée, une conception particulière de la gestion publique ou des méthodes qui permettent à ces responsables de faire de la politique au sens péjoratif par des mesures, des voies ou des moyens surtout destinés à maintenir et à conforter leur pouvoir³⁹⁶.

Henry Mintzberg distingue les détenteurs d'influence internes de ceux qui constituent la coalition de pouvoir interne de la hiérarchie administrative et celui externe à l'organisation. Il perçoit la politisation comme un problème d'articulation entre le pouvoir interne de la hiérarchie administrative et celui externe à l'administration publique, des cabinets ministériels par exemple³⁹⁷.

Cependant, même si sa perception voire son intensité se sont parfois atténuées selon le régime en place, la politisation est une caractéristique permanente de l'administration publique malienne. Il convient de souligner que ce phénomène loin d'être propre au Mali, est quasi universel. Bien que beaucoup d'États africains adhèrent au principe de neutralité de la fonction publique au sens d'une absence d'esprit partisan, cela ne signifie pas pour autant que le processus de nomination des hauts fonctionnaires soit vraiment apolitique.

³⁹⁴ Cf. RIVERO (Jean), cité par KONDYLIS (Vassilios), *Le Principe de neutralité dans la fonction publique*, Paris, Editions L.G.D.J., 1994, page 19.

³⁹⁵ Selon STENMANS (Alain), « Pratiques de politisation des administrations publiques », in *Pyramides*, n°3-Printemps, 2001.

³⁹⁶ *Idem*.

³⁹⁷ MINTZBERG (Henry), *Le Pouvoir dans les organisations*, Paris, Ed. D'Organisation, 1986, page 39.

En effet, au tour de la question de la politisation de l'administration publique, en général, de la fonction publique en particulier, les thèses divergent entre les partisans de la « *dépolitisation* » et ceux de la « *politisation* » de l'institution³⁹⁸.

Pour les partisans de la première thèse, la fonction publique doit être séparée de l'univers politique. Cette approche est fondée sur la dichotomie entre « *fonction politique* » et « *fonction administrative* »³⁹⁹. Dans cette logique, les activités politiques sont considérées par essence comme différentes des questions administratives, à ces dernières devront correspondre un personnel et un statut spécifique, de nature à éviter toute confusion. Dans le même ordre d'idées, Bernard Gournay retient une série d'arguments de nature politique. Ainsi, pour lui, « *une administration composée de fonctionnaires inféodés à un parti est une menace pour les libertés publiques. Elle est portée à appliquer la loi de façon discriminatoire en favorisant les citoyens qui ont l'art de plaire au pouvoir et en brimant les autres. Une administration politisée constitue par elle-même une violation du principe démocratique de l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics « sans autre distinction que celle de leur vertu et leurs talents »* »⁴⁰⁰.

Aussi, les partisans de l'« *apolitisme* » estiment-ils que seule une administration composée de fonctionnaires recrutés sur la base du mérite et dotés de garanties de carrière peut résister aux pressions de puissances d'argent, des groupements de toute sorte. Des arguments d'efficacité sont également évoqués. Ainsi, les administrateurs nommés en fonction de critères purement politiques ne seraient pas professionnellement compétents ou seraient moins compétents que les agents recrutés sur des bases objectives.

D'autre part, la continuité de l'action administrative risque de souffrir des changements de personnel qui se produisent lorsqu'un nouveau parti accède au gouvernement. Lors des changements de Président, l'administration américaine ne connaît-elle pas bien des flottements et parfois une véritable paralysie ?

Cette position, quoique fondée sur des arguments plus ou moins convaincants, résiste difficilement à l'épreuve des faits. Si ce constat est vrai pour la fonction publique ordinaire, il l'est davantage pour la haute fonction publique, en raison des rapports étroits que celle-ci entretient avec le pouvoir politique. Tout de même, on ne peut pas déduire de cette

³⁹⁸ Cf. VEDEL (Georges), *La Dépolitisation, mythe ou réalité ?* Paris, Armand Colin, 1962.

³⁹⁹ Cf. WEBER (Max), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon, 1969, 184 pages.

⁴⁰⁰ GOURNAY (Bernard), *Introduction à la Science administrative*, Paris, FSNPS, 1978, pages 233-237.

proximité avec le politique une intégrale ou entière subordination des hauts fonctionnaires au pouvoir politique surtout dans le contexte africain. Là aussi les opinions divergent.

D'un côté, il y a une conception en faveur de la subordination totale de l'administration à la politique. A en croire les partisans, l'administration ne peut avoir de politique différente de celle du gouvernement dont elle est l'instrument d'exécution des décisions, « *l'assistance technique* »⁴⁰¹. Cette conception constitue indiscutablement une source de souffrance pour le principe de neutralité de la fonction publique. En effet, dans le système de la carrière, un certain nombre de postes importants sont détenus par des hauts fonctionnaires qui se mêlent à la conception et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. En contrepartie, une confiance complète des gouvernements régule leurs nominations et révocations sur des critères politiques.

En droit malien, droit fortement inspiré du droit français, les titulaires de certains emplois supérieurs sont désignés de façon discrétionnaire sur décision du gouvernement (au sens de l'Exécutif)⁴⁰². Dans cette logique, la bureaucratie, qui va ainsi se constituer, ne saurait donner lieu à la création d'un « *contre-pouvoir* », ou contrecarrer le pouvoir des hommes politiques. Un tel pouvoir administratif risquerait de battre en brèche la hiérarchisation, un des principes directeurs de l'administration de type wébérien. Dans le même esprit, pour citer Lucien Nizard, « *la bureaucratie est dépendante, présentée comme instrument de domination et non comme centre de pouvoir* ».⁴⁰³

De l'autre, figure une approche de la politisation qui remet en cause la précédente. Selon cette conception, l'administration incarne l'unité et la continuité de l'État. Elle se comporte alors, non plus comme un instrument du pouvoir, mais comme un véritable pouvoir entrant en concurrence, voire en conflit, avec les autres pouvoirs.⁴⁰⁴ Dans le même ordre d'idées, alors que les responsables politiques sont chargés de définir les politiques, les hauts fonctionnaires sont censés mettre en œuvre celles-ci. Max Weber avait souligné le fait que les fonctionnaires de carrière risqueraient de dominer les responsables politiques par leurs

⁴⁰¹ Cf. BELOGEY (Georges), *Le Gouvernement et l'administration*, Paris, A. Colin, 1968.

⁴⁰² Article 45, alinéa 2 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali dispose qu'« il (le Président de la République) nomme aux emplois civils et militaires supérieurs déterminés par la loi. »

⁴⁰³ NIZARD (Lucien), « L'Approche wébérienne et l'approche marxiste », in NIZARD (Lucien), JOBERT (Bruno) et MULLER (Pierre), *Éléments pour une nouvelle approche de l'État dans la France d'aujourd'hui*, Grenoble, C.E.R.A.T., mars 1977, (222 pages), page 11.

⁴⁰⁴ Cf. THUILLIER (G.), *Témoins de l'Administration*, Paris, Ed. Berger-Levrault, 1968.

connaissances et leurs compétences techniques supérieures et leur expérience plus longue. Ce constat correspondrait à ce que certains auteurs appellent « *l'asymétrie de l'information* »⁴⁰⁵, c'est-à-dire la possibilité que le responsable politique se voie contrarié dans ses efforts pour contrôler et diriger le haut fonctionnaire, parce que ce dernier serait en mesure de dissimuler ou de ne pas communiquer certaines informations importantes.

Dans le même esprit, le Professeur Abdoulaye Coulibaly démontre que le critère de subordination de l'administratif au politique n'est toujours pas convaincant pour deux raisons⁴⁰⁶. Premièrement, « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » en rédigeant des lois, mais aussi en prenant des actes non moins administratifs. En effet, la dichotomie Gouvernement-administration est donc parfois inopérante, puisqu'au sommet de l'État les mêmes personnes gouvernent et administrent. La subordination donc perd son sens. Le Secrétariat Général du Gouvernement (S.G.G.) en est une illustration parfaite. Deuxièmement, le Parlement et les différentes juridictions sont aussi le siège d'une activité administrative accessoire dont naturellement le Gouvernement ne dispose pas⁴⁰⁷. Cette délicate distinction entre fonction politique et fonction administrative, en Afrique notamment, se résume dans ce passage d'Antoine Bernard : « *En Afrique Noire, tout cadre public représente trop un pouvoir dont on attend tout pour ne pas être investi en fait d'une mission excédant largement les limites de sa spécialité au point de se confondre avec celle des responsables politiques eux-mêmes : chacun d'eux est l'État et le lien vivant avec le monde de demain* »⁴⁰⁸.

En effet, ni la première ni la deuxième raison ne saurait connaître une application totale au cas malien. Ainsi, au Mali, et en Afrique en général, la politisation de la haute fonction publique a trait à la nature du régime politique en place. C'est pourquoi, la pratique de la politisation s'accroît avec le degré de « *présidentialisation* » du régime politique en Afrique. La concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République, une des caractéristiques du présidentielisme africain, se présente comme un facteur déterminant dans la politisation de la fonction publique. Ainsi, l'hypercentralisation, la forte hiérarchisation, la

⁴⁰⁵ MATHESON (Alex), WEBER (Boris), MANNING (Nick), ARNOULD (Emmanuelle), « Etude sur la participation des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires », Editions O.C.D.E., n°6, 2007, page 8.

⁴⁰⁶ Cf. Cours du Droit de la fonction publique, Maîtrise, Université de Toulouse, 2010, lex-publica.com.

⁴⁰⁷ Cf. TC, 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, in LONG (M.), WEIL (P.), et autres, *Les Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 14^{ème} édition, 2003, pages 456 et suivantes.

⁴⁰⁸ BERNARD (Antoine), *op. cit.*, page 29.

personnalisation de l'administration et du pouvoir, la confusion des sphères administratives et politiques apparaissent, selon Dominique Darbon, aussi bien comme une particularité africaine que comme un prolongement de l'expérience coloniale, des conditions de création et de développement de l'administration et de la logique de l'extensif⁴⁰⁹. Il en résulte l'omnipotence, les abus, les dévoiements, les détournements dans les systèmes administratifs africains, en raison de l'absence de pluralisme et de la liaison directe établie dès la préparation des indépendances entre l'accès au pouvoir politique et économique et l'appartenance à l'administration⁴¹⁰.

Il apparaît, par ailleurs, important de rappeler les principaux caractères du présidentielisme africain. Ces caractères se résument essentiellement dans deux propositions fournies par James Buchmann⁴¹¹. Il s'agit, d'une part, de la prépondérance présidentielle par un renforcement de l'institution, telle qu'elle existe dans le régime classique, et surtout par des innovations peu orthodoxes par rapport à ce régime classique qui entraînent l'appellation « *présidentialisme* ». D'autre part, il s'agit de l'abaissement du Parlement tant en ce qui concerne ses pouvoirs de légiférer que ses moyens de contrôle à l'égard de l'Exécutif.

Cependant, au Mali, au-delà des pratiques, quelques garde-fous au phénomène de politisation de la haute fonction publique existent dans Le droit positif. Ainsi, la loi n°94-009 du 22 mars 1994, modifiée, portant principes fondamentaux de la création, d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des services et organismes publics au Mali apporte des mesures restrictives aux conditions d'accès à certains postes de hauts fonctionnaires, qui peuvent être susceptibles de réduire la politisation des carrières. Pendant qu'avant, la nomination à des postes de directeur national, de directeur national adjoint, etc. n'était liée à aucune condition d'expérience, donc un fonctionnaire inexpérimenté pouvait être désigné par exemple comme directeur national devant un autre plus expérimenté, aujourd'hui la loi n°94-009 exige : « *au moins dix ans d'expérience professionnelle pour être directeur national, au moins sept ans pour être directeur adjoint et au moins cinq ans pour être chef de division* ».

D'autre part, le plan de carrière du ministère des Affaires étrangères observe à certains des critères restrictifs pouvant relativement entraver aussi la politisation des carrières des hauts fonctionnaires. L'article 8 du décret n°04-098/P-RM du 31 mars 2004 portant Plan de

⁴⁰⁹ DARBON (Dominique), « Administration et société », *op. cit.*, page 180.

⁴¹⁰ *Ibidem*, page 180.

⁴¹¹ BUCHMANN (Jean), « La Tendance au présidentielisme dans les nouvelles constitutions négro-africaines », in *Civilisations*, volume XII (1), 1962, pages 8-15.

carrière des fonctionnaires en service au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale dresse un tableau qui détermine les grades requis pour l'accès aux emplois de chacune des catégories des fonctionnaires dudit Département ministériel⁴¹².

L'article 9 du même décret ajoute qu' « en plus du niveau du grade, d'autres éléments l'appréciation sont à prendre en compte dans les nominations aux différents emplois. Ces éléments sont notamment :

- *le profil de formation ;*
- *la compétence technique ;*
- *la moralité ;*
- *la connaissance des langues étrangères ».*

Pourtant, malgré ces garde-fous et des volontés politiques exprimées en vue de réduire le phénomène de politisation, ce dernier sévit sur tous les fronts, sous différentes formes, en application de certains mécanismes, et avec des facteurs juridiques et institutionnels déterminants.

§2- Le facteur juridique : le présidentielisme du régime politique

La montée en puissance des exécutifs contemporains dans la plupart des démocraties occidentales aujourd'hui fait du pouvoir exécutif non pas seulement comme un pouvoir d'exécution, mais aussi et surtout comme le véritable centre d'impulsion et de décision, en matière politique, économique ou sociale, diplomatique ou militaire⁴¹³. Cette montée en puissance s'accompagnerait sur le coup par une concentration et une personnalisation du pouvoir⁴¹⁴.

L'Afrique n'est pas en marge de ce processus de renforcement des pouvoirs exécutifs, à tel point que Salifou Diallo a qualifié l'État africain « *d'État essentiellement*

⁴¹² Cf. annexe 3.

⁴¹³ FAVOREU (Louis), GAÏA (Patrick) et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Précis, Collection « Droit public et science politique », 14^{ème} édition, 2012, page 647.

⁴¹⁴ *Ibidem*, page 664.

présidentialiste »⁴¹⁵. En effet, l'Afrique noire et l'Amérique-Latine constituent une terre de prédilection du présidentielisme.

Dans les pays du Tiers-Monde, il existe plusieurs variétés de présidentielisme que Gérard Conac⁴¹⁶ classe en quatre typologies et pour lesquelles il n'est pas facile de dessiner nettement les contours de chacune:

- « *Le présidentielisme primaire* », qui peut être celui des despotes paternalistes, qui trouvent dans un charisme personnel le fondement de leur légitimité⁴¹⁷. Ces présidents cherchent à donner du pouvoir une « *image familiale* » ;

- « *Le présidentielisme bureaucratique* », qui est plus structuré et plus cohérent dans la mesure où il fonctionne selon une certaine rationalité et s'appuie sur ses appareils bureaucratiques que sont l'administration et l'armée⁴¹⁸ ;

- « *le présidentielisme partisan* », qui se veut modernisateur, s'appuie sur une organisation politique, et accorde une prépondérance de la personne qui cumule les fonctions de chef de l'État et de chef du parti⁴¹⁹. A ce titre, le Président bénéficierait d'une forte concentration des pouvoirs.

- « *le présidentielisme parlementaire* », qui pourrait être considéré comme « *limité* » ou « *contrôlé* », exigerait l'élection du président au suffrage universel, à l'issue d'une compétition ouverte, même si celle-ci ne serait pas toujours parfaitement sélective⁴²⁰. Ainsi, un régime peut appartenir à la fois à plusieurs types de présidentielisme.

L'accession à l'indépendance des pays africains permet d'affiner la notion. Choisisant de s'organiser sur le modèle de l'ancienne puissance colonisatrice avec laquelle ils avaient gardé des liens de subordination économique et culturelle, ces nouveaux États vont, à leur tour, connaître la prépondérance présidentielle. Il est vrai que les circonstances se prêtaient mieux à la personnalisation du pouvoir (chef historique, techniques modernes de propagande, parti unique, etc.).

⁴¹⁵ DIALLO (Salifou), *op. cit.*, page 44.

⁴¹⁶ CONAC (Gérard), « Pour une théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains, esquisse d'une typologie du présidentielisme du Tiers-Monde », in *Pouvoir : Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, L.G.D.J., 1977, pages 143-146.

⁴¹⁷ *Ibidem*, page 144.

⁴¹⁸ *Idem*.

⁴¹⁹ *Ibidem*, page 145.

⁴²⁰ *Ibidem*, page 147.

Ce phénomène de contagion n'a pas échappé à Jean Buchmann⁴²¹ qui constate, dès 1962, la poussée du présidentielisme qui, selon des modalités différentes, se dessine dans les anciens territoires français⁴²². Décrit comme l'inventeur du terme, Jean Buchmann décèle deux vagues de présidentielisme. La première, qui se dégage par étapes, avec des variantes, consiste en un « *présidentielisme authentique* ». En effet, si dans les États comme au Moyen-Congo, au Ghana, puis au Katanga, à l'époque, le président était désigné par le Parlement, mais non seulement n'était pas responsable devant lui, aussi, disposait du droit de dissolution, ce qui confortait incontestablement sa position face à l'Assemblée tandis que le Gouvernement est nettement dominé⁴²³. Au Mali, à la même époque, le Président du Gouvernement était non seulement responsable devant l'Assemblée Nationale, mais aussi celle-ci pouvait faire démissionner le Gouvernement et son Chef. La particularité du cas malien a trait à un parlementarisme déséquilibré en faveur du Parlement⁴²⁴. En ce sens, la dissolution de l'Assemblée Nationale n'était pas prévue par la Constitution. Cependant, ce déséquilibre n'affecte paradoxalement en rien la prééminence du Chef de l'Exécutif.

Pour Maurice Kamto, le « *constitutionnalisme présidentialisé* » a joué en faveur de la sacralisation du Pouvoir dans les régimes politiques d'Afrique noire francophone⁴²⁵, dans la mesure où il fonde la suprématie du Chef de l'État par la prééminence reconnue au Président de la République sur les autres organes de l'État. En d'autres termes, le présidentielisme favoriserait la personnalisation du Pouvoir en Afrique. Et cette personnalisation du Pouvoir est d'abord juridique, en ce sens, elle aurait un fondement constitutionnel. Ensuite, elle pourrait avoir une incarnation physique du pouvoir selon l'envergure et le charisme personnels du Président de la République⁴²⁶.

Dans la première hypothèse, le présidentielisme « *détache* » le Président de la République par rapport aux autres organes de l'État. Il « *l'isole* » pour bien montrer qu'il est le site du Pouvoir, le siège de tous les pouvoirs. Cette situation s'explique par le fait que le Chef de l'État est considéré comme le lieu unique du Pouvoir du fait notamment de la

⁴²¹ BUCHMANN (Jean), *L'Afrique noire indépendante*, 1962, pages 252 et suivantes.

⁴²² DECAUMONT (Françoise), *La Présidence de Georges Pompidou : Essai sur le régime présidentieliste français*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1979, page 21.

⁴²³ Cité par DECAUMONT (Françoise), *ibidem*, page 21.

⁴²⁴ DIARRA (Eloi), « L'Histoire constitutionnelle du Mali », Paris, in *Revue Juridique et Politique*, 2010, n°2 page 249.

⁴²⁵ KAMTO (Maurice), *op. cit.*, page 278.

⁴²⁶ *Idem*.

concentration des pouvoirs, en particulier au sein de l'Exécutif, ce que Maurice Kamto qualifie d'ailleurs de « *prééminence présidentielle* »⁴²⁷.

Ainsi, au Mali, le régime politique mis en place à l'accession à l'indépendance du pays s'est largement inspiré des institutions constitutionnelles parlementaires françaises. Mais, la recherche de la stabilité et de procédés juridiques efficaces de gouvernement l'oriente vers le régime présidentiel tandis que la personnalisation du pouvoir d'une part, et d'autre part, la fonction institutionnelle de l'éthique traditionnelle, l'utilisation de moyens extra juridiques constitutionnels le relie aux traditions pluriséculaires des « *monocraties soudanaises* ». Mais il n'est aucun de ces régimes, précise Cheick Amadou Tidiane Cissé⁴²⁸.

L'histoire constitutionnelle du Mali montre que le régime politique de la Première République n'a pas fonctionné tel qu'il a été idéalement conçu. Ainsi sur le plan juridique, ce régime était fondé sur la variété de techniques d'autorité visant la stabilité gouvernementale par l'instauration d'un Exécutif souverain et auquel étaient subordonnées toutes les autres institutions constitutionnelles⁴²⁹. « *C'est un Exécutif super-puissant à forme juridique monocéphale* », comme l'a ainsi qualifié Cheick Amadou Tidiane Cissé⁴³⁰. Par sa nature juridique, il réalise la monocratie (« *Famaya* ») au moyen de la puissance (« *Fanga* ») qu'il acquiert personnellement⁴³¹. L'article 6 de la Constitution du 22 septembre 1960 dispose : « *Le Gouvernement de la République du Mali se compose du Président du Gouvernement et des Ministres. Il est responsable devant l'Assemblée Nationale.*

Le Président du Gouvernement est Président de la République. Il est le Chef de l'État ».

En réalité, le Président est surtout Chef du Parti unique. C'est en tant que chef de cette institution, qui n'a pas de statut constitutionnel, qu'il détenait des prérogatives mettant en échec perpétuel sa responsabilité devant le législateur et raccourcissant toujours les palabres.

⁴²⁷ *Idem.*

⁴²⁸ CISSE (Cheick Amadou Tidiane), *Contribution à l'étude des institutions politiques du Mali (recherches pour une théorie de l'État nouveau*, Thèse de doctorat d'État en Droit, Université de Paris I, sous la direction du professeur LAVIGNE (Pierre), 17 décembre 1976, page 295.

⁴²⁹ *Ibidem*, pages 295-296.

⁴³⁰ *Idem.*

⁴³¹ *Idem.*

Sous la deuxième République, les pouvoirs du Président ont été considérablement renforcés⁴³² s'inscrivant dans une tendance généralisée des régimes issus de coup d'État militaire. Dans une formule particulièrement vague, la Constitution du 2 juin 1974⁴³³, à son article 194, dispose que « *le Président de la République conduit la politique de la Nation* ». Malgré la réforme constitutionnelle du 22 octobre 1981 instituant un poste de Premier Ministre au Mali, les pouvoirs du Président de la République ne s'affaiblissent guère. Aux termes de l'article 30, alinéa 2 de la Constitution, le Président de la République nomme les ministres qui sont responsables devant lui. Dans les mêmes conditions, il nomme le Premier Ministre qui n'est statutairement pas différent des autres ministres, en ce sens, le Président de la République est en même temps « *le président du gouvernement* »⁴³⁴ (l'unicité de l'Exécutif), selon la terminologie retenue par le constituant malien pour désigner le Chef du gouvernement. Dans ces conditions, pour reprendre l'expression de Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, le présidentialisme fonctionne en « *circuit fermé* », à l'image du cas algérien : le président de la République, secrétaire général du parti unique, était responsable, politiquement devant l'Assemblée nationale, mais les membres de celle-ci étaient nommés par le parti, dont le Président de la République était aussi le secrétaire général⁴³⁵.

Il en résulte, selon la deuxième hypothèse, la confusion des pouvoirs au profit du Chef de l'État, ce que Maurice Kamto traduit par « *l'omniprésence présidentielle* »⁴³⁶. Pour Dominique Ryelandt, la première caractéristique des pays africains serait sûrement leur centralisation, centralisation extrême puisqu'elle se concentrerait sur une seule personne : le Chef de l'État⁴³⁷. De cette personne dépendrait, non seulement l'orientation et l'impulsion politique, mais même la décision politique au niveau le plus quotidien⁴³⁸. Cette pratique politique concentrée en la personne du Chef de l'État entraînerait par ricochet une concentration extrême de la décision administrative.

⁴³² Cf. Article 44, Titre VI de l'Ordonnance du 28 novembre 1968.

⁴³³ Il faut noter que cette Constitution institue un régime de Parti unique : UDPM.

⁴³⁴ Article 30 de la Loi constitutionnelle du 30 septembre 1981.

⁴³⁵ GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Eric), « L'Evolution des institutions politiques dans les sociétés Tiers-mondistes », in *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 24^{ème} édition, 2010, page 399.

⁴³⁶ KAMTO (Maurice), *op. cit.*, page 285.

⁴³⁷ RYELANDT (Dominique), « L'Administration du développement, ses caractéristiques en Afrique », Tanger, in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, 1979, n°21, page 11.

⁴³⁸ *Idem.*

Dans le même ordre d'idées, Eloi Diarra estime que la deuxième République du Mali est « *un régime présidentiel et de confusion des pouvoirs* »⁴³⁹, ce qui donne l'impression que le Président Moussa Traoré faisait lui aussi une application de la conception africaine du pouvoir, conception selon laquelle le pouvoir ne se partage pas⁴⁴⁰. En d'autres termes, selon Mohamed Askia, il s'agissait au « *Mali d'une confusion institutionnalisée de pouvoirs* »⁴⁴¹. Le Chef de l'État de l'époque en avait lui-même conscience et tentait de dénoncer ce « *ponce-pilatisme* » qui régnait dans l'administration. Il déclarait ainsi : « *A tous les niveaux, il n'y a aucun responsable. Chacun dit que telle ou telle décision vient (...) d'en haut Moi-même, il m'arrive de lever les yeux au ciel pour savoir s'il n'y a pas quelqu'un là-haut...* »⁴⁴².

Or, dans un régime de confusion des pouvoirs, précise Charles Debbasch, l'autonomie de l'administration devient nulle : aucune fonction particulière ne serait réservée à un appareil administratif ; le pouvoir politique serait partout et s'occuperait de tout ; des agents politisés veilleraient à l'application de ses résolutions⁴⁴³.

En effet, du fait de son mode d'élection, le suffrage universel direct, le Président de la République acquiert un ascendant important sur les députés, sur les membres du gouvernement, *a fortiori* sur les hauts fonctionnaires pour lesquels la neutralité politique devient extrêmement délicate surtout en période de monopartisme ou de multipartisme mais avec un parti au pouvoir très largement dominant.

Qu'en est-il au Mali du projet de révision constitutionnelle qui prône un renforcement des pouvoirs de l'Exécutif, notamment ceux du Président de la République ?

Le projet de révision constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale apporterait essentiellement des réaménagements à l'Exécutif. Ces réaménagements concernent principalement les pouvoirs du Président de la République et ses rapports avec le Gouvernement. La Constitution du 25 février 1992 réserve une place prééminente au Président de la République dans le dispositif institutionnel et le système politique.

⁴³⁹ DIARRA (Eloi), *op. cit.*, page 252.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, page 252.

⁴⁴¹ ASKIA (Mohamed), *L'Acte administratif unilatéral en droit public malien : contribution à l'étude de la prise de décision*, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulouse 1, avril 1992, page 235.

⁴⁴² Cité par ASKIA (Mohamed), *ibidem*, page 236.

⁴⁴³ DEBBASCH (Charles), in DEBBASCH (Charles) et COLIN (Frédéric), *Administration publique*, Paris, Economica, 6ème édition, 2005, page 58.

Concernant les pouvoirs propres du Président de la République, au cours de l'élaboration du projet de révision constitutionnelle par le Comité de Réflexion sur la Consolidation de la Démocratie au Mali, certaines préoccupations ont été exprimées. D'aucuns les trouvaient exorbitants et ont appelé à leur réduction, espérant ainsi mettre un frein à ce qu'ils considéreraient comme « *une présidentialisation rampante* » du régime⁴⁴⁴. Selon l'avis du Comité, le Président de la République conserverait les pouvoirs propres que lui confère la Constitution. Ces pouvoirs ne seraient pas plus importants que ceux habituellement accordés aux Présidents de la République dans les régimes semi-présidentiels, l'article 51 de la Constitution lui donnant la possibilité de déléguer certains de ses pouvoirs au Premier Ministre⁴⁴⁵.

Quant à la responsabilité du Président de la République dans la détermination de la politique de la Nation, les opinions divergent aussi. Pour les unes, l'incursion de plus en plus accrue du Président de la République dans une matière dont la responsabilité serait expressément confiée au gouvernement par la Constitution serait contraire à celle-ci⁴⁴⁶. Les autres n'y voyaient aucune anomalie. A titre d'illustration, elles trouvaient tout à fait normal, les communiqués et autres directives par lesquels le premier Président de la Troisième République, Alpha Oumar Konaré, avait pris l'habitude de tracer l'action gouvernementale, d'autre part, les Lettres de Cadrage ou de Mission et le Programme de Développement Economique et Social (P.D.E.S.) du Président Amadou Toumani Touré, l'initiateur de la révision constitutionnelle, et l'implication directe des deux dans la gestion d'activités qui ressortent habituellement des compétences des ministres. Elles y voyaient une présidentialisation du régime et soutenaient que celui qui a reçu par la voie du suffrage universel direct l'investiture du Peuple pour conduire les destinées de la Nation puisse indiquer la politique à suivre. Pour elles, cette pratique serait une donnée permanente de la pratique institutionnelle du Mali, un héritage des régimes précédents et elle se maintiendrait principalement, en raison de l'affaiblissement du fait partisan⁴⁴⁷.

Il est donc évident que la concentration des pouvoirs conduit à une paralysie de la machine administrative ; en ce sens, les hauts fonctionnaires sentent qu'ils n'ont aucune responsabilité dans la décision.

⁴⁴⁴ Rapport Daba DIAWARA, page 17.

⁴⁴⁵ *Idem.*

⁴⁴⁶ *Idem.*

⁴⁴⁷ *Idem.*

§3- Le facteur institutionnel

Deux facteurs retiendront notre attention ici : le monopartisme (A) et le multipartisme à parti au pouvoir largement dominant (B).

A- Le monopartisme comme facteur de la politisation de la haute fonction publique

Dans un système de parti unique, selon Charles Debbasch, la soumission du haut fonctionnaire (l'administration plus globalement) au pouvoir politique est totale⁴⁴⁸. Le parti unique serait le véritable détenteur de la souveraineté. Il serait porteur d'une légitimité totalitaire à laquelle tous les citoyens devraient admettre. Dans cette perspective, il s'attacherait à la construction ou à la reconstruction de la société. Ainsi il aurait le pas sur l'appareil de l'État et en particulier sur l'administration, laquelle n'aurait aucune existence autonome. Par exemple, pour entrer dans la fonction publique, la qualité de membre du parti s'impose, seuls les hauts dignitaires du parti peuvent accéder aux fonctions élevées dans l'administration. Aussi, le parti unique réaliserait un encadrement de la Nation, ses multitudes cellulaires s'étendent sur tout le territoire et constituent autant d'instruments de contrôle de l'administration et ses hauts fonctionnaires.

De cette situation, il résulte une confusion entre les organes politiques et les organes administratifs, ceux du parti entreprenant des actions (information, éducation, reconstruction) qui relèvent également de l'administration⁴⁴⁹. A partir de ces données, on dénote que le monopartisme est l'une des caractéristiques principales du régime politique des deux premières républiques du Mali. Pour Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, le « *développementalisme* » serait à l'origine de cette conception du pouvoir dans les pays du

⁴⁴⁸ DEBBASCH (Charles) et COLIN (Frédéric), *Administration publique*, Paris, Economica, 6^{ème} édition, 2005, page 60.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

Tiers-Monde⁴⁵⁰. En ce sens, l'administration est le socle sur lequel doit être bâti, en premier lieu, le développement de l'État.

Au lendemain de l'indépendance, l'influence prépondérante du parti unique et la mainmise de ce dernier sur l'administration a créé, selon Yaya Gologo, un style de comportement administratif fortement politisé, même si formellement l'on ne manque pas de faire état d'un système de carrière basé sur le professionnalisme⁴⁵¹. Le politique a en effet occupé une position de force dans l'élaboration des décisions, s'immisçant profondément dans la gestion du personnel où il a graduellement développé des effets pervers peu favorables au professionnalisme. Les structures administratives ont été utilisées à des fins qui sont loin de celles qui devraient être les leurs en tant que vecteurs du développement et du progrès⁴⁵².

Cependant, si la première République s'est dotée d'une Constitution qui reconnaît un système de pluralisme politique, quoique dans la pratique le multipartisme laissait place au monopartisme (parti unique de fait), la deuxième république a bien constitutionnalisé le système de Parti Unique. En d'autres termes, celle-ci a institutionnalisé ce qui était pratiqué par le régime précédent (parti unique de droit).

En effet, Fousseyni Samaké, observant la vie politique et administrative dans les pays en développement en général et au Mali en particulier, constate une remise en cause de la distinction classique de l'administration et du pouvoir politique, tant la première est envisagée à la fois comme dépendante du second, et ou comme force politique autonome⁴⁵³. De la même manière, le Parti unique, tel qu'il a été pratiqué au Mali bat en brèche cette distinction classique entre administration et pouvoir politique. Ainsi, l'aménagement des structures politiques au travers notamment du parti unique, une place est toujours accordée aux organes de l'administration. Inversement, l'administration est toujours appelée à participer aux activités du Parti unique⁴⁵⁴.

D'une manière générale, les raisons du recours au système de parti unique en Afrique sont essentiellement liées à la problématique du maintien ou de la recherche de l'unité nationale. L'article 5 de la Constitution du 2 juin 1974 du Mali disposait ainsi: « *le*

⁴⁵⁰ GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Eric), « L'Evolution des institutions politiques dans les sociétés Tiers-mondistes », *op. cit.*, page 398.

⁴⁵¹ GOLOGO (Yaya), *op. cit.*, page 268.

⁴⁵² *Idem.*

⁴⁵³ SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 57.

⁴⁵⁴ *Idem.*

Parti est unique. Il est l'expression de l'unité nationale et l'autorité politique suprême du pays ». Aussi, les raisons évoquées pour son instauration varient-elles d'un pays à un autre. Le parti unique s'est affirmé comme un remède au multipartisme présenté tour à tour comme quelque chose de « honteux »⁴⁵⁵, source de discordes, de clivages, de luttes puérides⁴⁵⁶, de « recul »⁴⁵⁷, synonyme de divisions stériles⁴⁵⁸, d'opposition ethnique et de menace à l'unité nationale⁴⁵⁹, comme un frein à une véritable démocratie, en tant qu'il maintient le Pouvoir des aristocraties traditionnelles dans les pays à structures sociales archaïques où les masses populaires seraient incultes⁴⁶⁰.

Au cours d'une Conférence de Presse le Président Félix Houphouët-Boigny déclarait : « *Dans notre Constitution, nous avons prévu le multipartisme. Il ne pourra s'établir que quand les conditions seront créées. Pour l'instant, elles ne le sont pas. Nous ne voulons pas de la division. Notre Parti est le Parti de l'Unité. Il mène la lutte pour l'unité nationale. On ne va pas s'embrasser de plusieurs partis alors qu'il y a des querelles de génération que nous avons à surmonter... C'est un luxe dont nous ne voulons pas* ». Dans le même ordre d'idées, le multipartisme était considéré comme un danger pour la réalisation de l'unité nationale car il ne manquerait pas de ranimer les solidarités ethniques, régionales ou corporatistes, toutes choses qui font obstacle à l'unité nationale.⁴⁶¹

Ahmed Mahiou a attiré l'attention sur la liaison entre l'indépendance et le parti unique en Afrique⁴⁶². Selon lui, cette liaison existe effectivement et ne pourrait être mise en doute. En effet, ce n'est pas un fait rarissime d'entendre les responsables politiques africains proclamer que leur pays était tout naturellement soumis au Parti unique, car celui-ci aurait conquis l'indépendance. Il était normal qu'un seul peuple luttant pour son indépendance se rassemble derrière un seul chef et un seul parti qui s'installent ainsi au pouvoir sans

⁴⁵⁵ Cf. Déclaration du Président malgache, Ph. Tsiranana, citée par PASCAL (Roger), *La République Malgache*, Paris, Berger-Levrault, 1965, n°25, page 76.

⁴⁵⁶ Cf. Déclaration du Président Félix Houphouët-Boigny, in *Fraternité Matin*, 12 février 1960.

⁴⁵⁷ Conférence de Presse du Président Houphouët-Boigny

⁴⁵⁸ MAHIOU (Ahmed), *L'Avènement du Parti unique en Afrique noire. L'expérience des Etats d'expression française*, Paris, L.G.D.J., 1969, page 52.

⁴⁵⁹ Cf. Déclaration du Président Oumar Bongo, citée par COMTE (Gérard), « De l'Autoritarisme de l'ancien régime à la politique de dialogue », in *Le Monde diplomatique*, n° spécial sur le Gabon, juillet 1974.

⁴⁶⁰ DUVERGER (Maurice), *Les Partis politiques*, Paris, A. Colin, 2^{ème} édition, 1954, page 312.

⁴⁶¹ SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 60.

⁴⁶² MAHIOU (Ahmed), *op. cit.*, page 92 et suivantes.

opposition⁴⁶³. Dans le même ordre d'idées, Roger Schachter estime que l'avènement du parti unique est en relation directe avec la lutte contre la puissance coloniale. Il est le résultat naturel du besoin d'unité qui sous-entend toutes les forces en vue de ce but précis⁴⁶⁴. A ce titre, le Chef de l'État, « *père de l'indépendance* », s'estime tenu de parachever l'œuvre entreprise en détruisant, après le cadre colonial, la structure tribale. De ce fait, la construction de la nation serait désormais sa mission, observent Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel⁴⁶⁵. Dans cette mission, le parti, à travers son chef, domine l'État et s'identifie à la Constitution⁴⁶⁶.

Ainsi, au Mali, l'U.S.-R.D.A. était présentée comme la « *mère de la République du Mali, creuset de l'unité nationale et de nos valeurs nationales au service de l'unité africaine et d'une Afrique libre, indépendante et prospère* »⁴⁶⁷. Tout se passait comme si l'unité nationale en devenir au moment de l'accession à l'indépendance était réalisée par le Parti unique qui était, selon Seydou Badian Kouyaté, « *le seul moyen de créer la nation* »⁴⁶⁸. Cheick Amadou Tidiane Cissé, remontant un peu plus loin, affirme qu'« *en quelques vingt-quatre ans (1945-1959), la petite bourgeoisie radicale, incarnée par l'U.S.-R.D.A., a mené triomphalement, grâce à cette action, la lutte contre l'arbitraire colonial, pour l'indépendance politique* »⁴⁶⁹.

La liaison entre le présidentielisme et le phénomène de parti unique était également un facteur important qu'il faut souligner. Le problème des rapports entre ces deux phénomènes se pose dans les mêmes termes que les précédents, mais ici les rapports sont plus étroits et difficiles à distinguer. Si l'on peut affirmer que l'indépendance a entraîné le parti unique et non le contraire, et établir ainsi une liaison non réversible entre l'un et l'autre, on ne peut dire la même chose quant au présidentielisme et le parti unique. Il y a interaction entre

⁴⁶³ Même si dans le cas malien, les grands partis politiques (US-RDA et PSP) se disputaient la conquête et l'exercice du pouvoir à la veille de l'indépendance, avant que le premier n'accède au pouvoir et monopolise la vie politique.

⁴⁶⁴ SCHACHTER (R.), « Single-party system in west Africa », in *American Political Science Review*, 1961, page 299, cité par MAHIOU (Ahmed), *op. cit.*, page 92.

⁴⁶⁵ GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Eric), « L'Evolution des institutions politiques dans les sociétés Tiers-Mondistes », *op. cit.*, page 398.

⁴⁶⁶ *Idem.*

⁴⁶⁷ *L'Essor* du 28 mars 1964, cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 61.

⁴⁶⁸ Cité par SAMAKE (Fousseyni), *idem.*

⁴⁶⁹ CISSE (Cheick Amadou Tidiane), *op. cit.*, page 425.

l'un et l'autre⁴⁷⁰. En effet, si le présidentielisme a précédé et favorisé le parti unique dans certains États comme le Sénégal⁴⁷¹, le Togo, etc., pour les États comme le Mali, c'est plutôt le parti unique qui a précédé et favorisé le présidentielisme. Dans ces cas, la transformation du système partisan est mieux pour refléter les réalités politiques nouvelles. Ainsi, dans cette logique, sur la scène politique un seul parti s'est imposé dont le leader revendique l'exercice de la totalité du pouvoir.

S'il est officiellement conçu ou présenté comme un outil d'intégration nationale, le parti unique se révéla rapidement une organisation clientéliste, distribuant des prébendes aux fidèles.⁴⁷² C'est justement dans cette logique de dérapage ou d'abus des pratiques politiques mono partisans que le système de parti unique devient évidemment un facteur de politisation de la fonction publique. Ainsi, le recrutement, le déroulement normal de la carrière des hauts fonctionnaires deviennent conditionnés à l'adhésion au Parti unique.

Il en résulte ainsi une confusion entre le pouvoir administratif et le pouvoir politique, dans la mesure où le parti unique, tel qu'il se pratiquait, achevait du coup de reléguer au rang de mythe la distinction entre pouvoir politique et administration.⁴⁷³ Aussi le caractère obligatoire de l'adhésion au parti n'épargne-il personne y compris les fonctionnaires. Assez souvent la citoyenneté conférait la qualité de membre du Parti. Au Mali, cela pouvait se traduire par l'obligation pour les imposables (notamment dans les campagnes) de payer les cartes du parti comme ils le font pour l'impôt. Ou encore, un prélèvement obligatoire est opéré sur les salaires soit au titre de la construction de la maison du parti, soit pour une « *cause nationale* ». Dans tous les cas de figure, selon Maurice-Pierre Roy, « *volontaire et opportuniste à l'origine, ostentatoire et imitatrice par la suite, obligatoire pour les*

⁴⁷⁰ MAHIOU (Ahmed), *op. cit.*, page 95.

⁴⁷¹ Le président Léopold Sedar Senghor déclarait en 1960 au congrès de l'Union Progressiste Sénégalaise (U.P.S.) : « *le rôle du parti est de conception, d'organisation et de contrôle. C'est dire sa primauté sur les autres organismes (parlement, gouvernement) dont le rôle est essentiellement d'étude, d'élaboration et de gestion. Ceux-ci mettent en forme et en pratique la doctrine et le programme du parti. Bref, l'autorité est indivisible. Elle est personnelle à l'image de la chefferie traditionnelle : la démocratie en Afrique depuis des millénaires est une démocratie avec un seul bonnet sur un seul crâne* », cité par QICQUEL (Jean) et QICQUEL (Jean-Eric), *op. cit.*, page 398.

⁴⁷² KAMTO (Maurice), *op. cit.*, page 295.

⁴⁷³ SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 57.

fonctionnaires voire pour la population entière, elle n'implique pas nécessairement l'acceptation des idéaux du parti »⁴⁷⁴.

L'augmentation des pouvoirs de la classe politique au détriment de ceux des responsables administratifs a notamment eu pour conséquence l'enracinement d'un esprit de clan, avec son lot de réseaux de népotisme et de favoritisme, particulièrement visibles au plan des nominations au sein de l'appareil administratif. Un grand nombre de fonctionnaires se seraient tout simplement placés à la solde des leaders politiques au pouvoir. Ceux-ci, en se limitant par conséquent à exécuter les décisions de leur chef, délaissent au passage l'intérêt général, et renoncent à toute initiative⁴⁷⁵. L'avènement du pluralisme politique va produire une autre forme de politisation de la haute fonction publique.

B- Le multipartisme à Parti au pouvoir largement dominant comme facteur de politisation

Si dans le système précédent, les postes de haut fonctionnaire sont systématiquement réservés aux seuls membres du Parti unique, ici, ils sont partagés *de facto* entre les partis participant au gouvernement, le Parti majoritaire se trouvant avec « *la part du lion* » dans la plupart des cas. C'est cette situation que décrit Diango Sissoko, ancien ministre en charge de la Fonction publique du Mali, lorsqu'il dénonce le fait que « *tous les emplois de l'Administration centrale seraient réservés aux membres et sympathisants des partis participant au gouvernement* »⁴⁷⁶. La compétence et l'intégrité morale ne constitueraient plus des critères déterminants pour accéder aux postes de responsabilité en dépit de la mise en garde faite aux membres du gouvernement par le Président de la République lors du Conseil des Ministres du 21 avril 1993 en ces termes : « *Je souhaite que dans le choix de vos collaborateurs à tous les niveaux, seuls prévalent les critères de compétence et d'intégrité. Les services ne doivent pas devenir des fiefs réservés de tels ou tels partis ou des boîtes à sous pour préparer des élections à venir* »⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ ROY (Maurice-Pierre), cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 62.

⁴⁷⁵ GOLOGO (Yaya), *op. cit.*, page 269.

⁴⁷⁶ SISSOKO (Diango), *op. cit.*, page 4.

⁴⁷⁷ Cité par SISSOKO (Diango), *idem*.

Ces propos de l'ancien Président malien corroborent ce constat de Bernard Founou-Tchuigoua, parlant de l'affectation clientéliste des ressources publiques. Bernard Founou-Tchuigoua observe qu'en Afrique, « *les dépenses publiques alimentent les caisses du parti et enrichissent la haute administration et la bourgeoisie privée compradore, cliente ou fournisseur de l'État, mais toujours membre du parti* »⁴⁷⁸. La politisation de la haute fonction publique occupe donc une place non négligeable quant aux difficultés actuelles rencontrées par l'État central et les administrations⁴⁷⁹.

Si le Président Konaré redoutait la forte politisation de la haute fonction publique malienne dans un régime largement dominé par un parti politique, que devient le cas du « *régime du consensus* » mis en place par un Président élu sous l'étiquette d'aucun parti politique⁴⁸⁰ ? Pour Eloi Diarra, il s'agit d'« *un cas d'école* », mais aussi d'un risque « *du retour vers le parti unique* »⁴⁸¹. Néanmoins, dans une société, qui repose sur le pluralisme politique ou idéologique et qui admet donc le multipartisme, l'autonomie de l'administration par rapport au pouvoir politique serait reconnue, du moins plus que le régime de parti unique, selon Charles Debbasch, même si le degré de cette autonomie varie en fonction des traditions nationales⁴⁸².

Section 2- Les implications de la politisation : les principales formes

Parlera-t-on de politisation de l'administration lorsqu'il y a politisation des recrutements des hauts fonctionnaires ? Il n'y a-t-il pas politisation de l'administration, quand bien même que les recrutements soient neutres⁴⁸³, lorsque l'action menée par les membres de celle-ci ainsi recrutés serait fortement tributaire de l'action du ou des partis politiques ? Deux formes se présentent : d'une part, l'association des hauts fonctionnaires à la direction des partis (§1), et d'autre part, l'implication du politique dans la gestion administrative (§2). A

⁴⁷⁸ FOUNOU-TCHUIGOUA (Bernard), « Afrique subsaharienne : état des lieux, état des luttes », in AMIN (Samir), sous la direction, *Afrique, exclusion programmée ou renaissance ?*, Forum du Tiers Monde, Forum mondial des alternatives, Paris, Les Editions Maisonneuve et Larose, 2005, (301 pages), page 276.

⁴⁷⁹ SISSOKO (Django), *op. cit.*, page 4..

⁴⁸⁰ Il s'agit du Président Amadou Toumani Touré, au pouvoir de 2002 à 2012.

⁴⁸¹ DIARRA (Eloi), *op. cit.*, page 258.

⁴⁸² DEBBASCH (Charles), *op. cit.*, page 61.

⁴⁸³ Hypothèse quasiment inexistante notamment au niveau de la haute fonction publique.

ces deux formes de politisation, il convient d'ajouter les mécanismes de la politisation des carrières des hauts fonctionnaires maliens (§3).

§1- L'association des hauts fonctionnaires à la direction des partis : la fonctionnarisation de la politique

Il s'agit ici de la « *fonctionnarisation* » du personnel politique, c'est-à-dire « *la migration* » d'un nombre important de hauts fonctionnaires vers la classe politique⁴⁸⁴, la participation des fonctionnaires à des instances politiques et à la prise de décision politique tantôt sous le nom de « *technocratie* », tantôt sous le nom de « *politisation de l'administration* »⁴⁸⁵.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur le lien entre la puissance de l'État et son ouverture sur la société civile d'une part et la politisation d'autre part. Pour Christian de Visscher et Gauthier le Bussy, la politisation de la fonction publique serait moins répandue dans les pays de *Common Law* que dans les pays dits de droit administratif.⁴⁸⁶ Ces auteurs témoignent leurs propos par les conditions sévères de participation à la vie politique auxquelles les fonctionnaires américains et britanniques seraient soumis.

Inversement, les « *États forts* », c'est-à-dire ceux de droit administratif, comme la France, l'Allemagne, la plupart des pays d'Afrique francophone, etc., connaîtraient un degré de politisation élevé⁴⁸⁷. La participation des fonctionnaires à la vie politique dans ces pays y serait favorisée⁴⁸⁸. A titre d'illustration, on peut citer l'importance du nombre de

⁴⁸⁴Sur ce point Cf. QUERMONNE (Jean-Louis), « Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique ? », in BEAEQUE (Francis de) et QUERMONNE (Jean-Louis), *Administration et politique sous la Cinquième République*, sous la direction, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1982, pages 340 et ss.

⁴⁸⁵ CHAGNOLLAUD (Dominique) et QUERMONNE (Jean-Louis), *La Ve République : le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, Flammarion, 1996, tome 2, page 212.

⁴⁸⁶ VISSCHER (Christian de) et BUSSY (Gauthier le), *Op. cit.*, page 72.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

⁴⁸⁸ Section 2, droits et garanties générales, Article 17 du Statut général des fonctionnaires du Mali dispose : « *Le fonctionnaire est libre de ses opinions politiques, philosophiques et religieuses.*

Aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques et religieuses du fonctionnaire ne doit figurer dans son dossier. Il lui est toutefois demandé de les exprimer en dehors du service et avec la réserve appropriée aux fonctions exercées.

fonctionnaires siégeant à l'Assemblée Nationale. Aussi, le système très souple des détachements⁴⁸⁹ expliquerait la présence massive des hauts fonctionnaires maliens dans les cabinets ministériels au Mali, voire ailleurs en Afrique francophone au Sud du Sahara.

Si la situation malienne s'apparente à cette dernière, elle varie très sensiblement selon que le système politique soit le parti unique (A) ou le multipartisme (B).

A- En situation de monopartisme politique

La prééminence du Parti unique de fait ou de droit sur les autres institutions constitutionnelles, notamment sur le gouvernement, explique le degré de politisation de la fonction publique. Selon Seydou Madani Sy, sous la première République, le Parti ne se contentait pas d'orienter l'action générale du gouvernement à travers ses décisions et résolutions du Congrès, il prétendait participer d'une manière quotidienne et efficace à l'exécution des décisions du Congrès par l'entremise du Bureau politique. Mieux encore, le Parti nommait des commissaires politiques qui réalisent entre leurs mains la confusion des pouvoirs politiques et des pouvoirs administratifs⁴⁹⁰.

Le scénario est identique pour l'U.D.P.M. (parti unique de droit) sous la deuxième République. Le Programme du Parti était celui de l'État et donc du Gouvernement, chargé de l'appliquer. A partir de là, intervient le problème de l'articulation du Parti et de l'administration qui se traduit par une interpénétration entre les deux organes. Il en résulte

La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou titulaires d'un tel mandat ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes et les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat ».

⁴⁸⁹ L'article 49 du Statut Général des fonctionnaires du Mali dispose que « *Le fonctionnaire ne peut être détaché qu'au profit d'un emploi électif, d'une collectivité territoriale, d'un organisme public personnalisé, d'un projet national de développement financé sur des fonds extérieurs, des institutions internationales dont fait partie la République du Mali ou d'un établissement privé reconnu d'utilité publique.* Et l'article 50 ajoute que *Le fonctionnaire ne peut être détaché que s'il compte au moins cinq (5) années d'ancienneté dans la fonction publique. Toutefois, cette condition d'ancienneté n'est pas de rigueur en cas de détachement dans un emploi électif ou au profit d'une collectivité territoriale ».*

⁴⁹⁰ SY (Seydou Madani), *op. cit.*

deux cas de figure décrits par Fousseyni Samaké⁴⁹¹ : l'administration sous contrôle du Parti (a) et l'imprégnation du système politique par l'administration (b).

a- La haute fonction publique sous le contrôle du Parti

L'imprégnation de l'administration par le Parti au Mali peut s'effectuer de deux manières. D'une part, elle se traduit par une politisation interne qui consiste en l'agrément préalable du Parti pour pouvoir entrer dans la fonction publique et/ou pour y occuper des postes de haut de fonctionnaire (le contrôle interne). D'autre part, elle s'effectue par une politisation externe caractérisée par le droit de regard qui appartient aux instances nationales, régionales et locales du Parti sur les services administratifs qui se trouvaient à leurs niveaux respectifs (le contrôle externe)⁴⁹².

Dans la même logique, l'emprise du Parti pouvait se manifester sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration. Ainsi, l'influence du Parti se manifestait par la politisation du recrutement et de l'avancement et un dédoublement structurel. Ainsi le recrutement était soumis à l'adhésion au Parti, ce qui fait dire à Pierre-François Gonidec qu'« en Afrique, nomination et avancement ne sont pas réalisés suivant les règles de la fonction publique, mais selon les désirs du parti au pouvoir »⁴⁹³. La Circulaire n°22 de mars 1983, signée par le Secrétaire Général du Parti, Président de la République, Président du Gouvernement, qui pose comme condition d'accès à la fonction publique, l'appartenance au Parti, est révélatrice de cette pratique. En effet, la ladite circulaire indiquait : « *le Bureau Exécutif Central, préoccupé par l'unité de notre jeunesse ainsi que la nécessité de faire participer de façon plus engagée et plus disciplinée à l'œuvre de construction nationale, a décidé que désormais, l'appartenance à l'Union Nationale des Jeunes du Mali (U.N.J.M.) conditionne l'obtention d'une bourse d'études et l'accès à un emploi de la fonction publique*

491 SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, pages 75 à 80.

492 Cf. ASKIA (Mohamed), *L'Acte administratif unilatéral en droit public malien : contribution à l'étude de la prise de décision*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Toulouse I, avril 1992, page 192.

493 GONIDEC (P-F.), *Les Systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ, 1978, page..., cité SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 76.

*ou du secteur d'État. Je vous invite à veiller à l'application rigoureuse de cette circulaire et à rendre compte au B.E.C. »*⁴⁹⁴

De cette circulaire, il ressort deux remarques importantes. D'abord, la circulaire ajoutait une condition supplémentaire aux conditions générales de recrutement telles que celles-ci étaient fixées par le Statut Général des fonctionnaires⁴⁹⁵. Une circulaire du Président de la République (un texte réglementaire) pouvait modifier donc une disposition législative. Ensuite, sur le fond, la circulaire reflétait l'idéologie unanime et par suite exclusionniste du Parti. Le Parti, c'était l'État. Par conséquence, la non-adhésion au Parti équivalait pour le non-adhérent à ne pas prétendre être au service de l'État⁴⁹⁶. Aussi, les avancements donnaient-ils lieu selon les mêmes critères : un non engagement militant ne pouvait donc valoir une bonne note.

Par ailleurs, l'influence du Parti sur le fonctionnement de l'administration était expressément admise par le Parti unique⁴⁹⁷. L'U.S.-R.D.A. avait proclamé dans ses statuts « *la primauté du politique sur le technique* »⁴⁹⁸. L'U.D.P.M. a opté pour la même position : « *la primauté du parti* »⁴⁹⁹. Cependant, dans les deux cas de figure, on insistait sur une nécessaire collaboration entre le Parti et l'administration. Cela se traduisait par la participation des autorités administratives aux réunions des organisations du Parti. En outre, il était prévu des conférences des cadres au niveau des Cercles et des régions qui réunissaient les cadres politiques et les cadres administratifs dans le but de « *coordonner les activités et pallier les carences à l'un ou l'autre niveau* »⁵⁰⁰.

b- L'implication de l'administration dans le système politique

⁴⁹⁴ Cité par SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 76.

⁴⁹⁵ Article 25 à 28 de l'ordonnance n°77-71 du 26 décembre 1977.

⁴⁹⁶ SAMAKE (Fousseyni), *ibidem*, page 76.

⁴⁹⁷ L'Ordonnance n°5 C.M.L.N. du 10 décembre 1968 fixait les emplois supérieurs de l'État pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Comité Militaire pour la Libération Nationale (C.M.L.N.), Journal Officiel de la République du Mali publié le 15 décembre 1968, page 892.

⁴⁹⁸ SAMAKE (Fousseyni), *op. cit.*, page 77.

⁴⁹⁹ *Idem.*

⁵⁰⁰ *Idem.*

En pratique, l'administration joue un rôle fondamental dans la conception, l'élaboration et l'exécution des objectifs politiques et administratifs de l'État. Non seulement les fonctionnaires fournissaient la majorité du personnel politique, mais aussi et en particulier ils bénéficiaient de la permanence et de la compétence, sources du pouvoir bureaucratique et technocratique. En effet, deux facteurs majeurs rendent illusoire le contrôle du politique sur l'administratif. Il s'agit d'abord de la technicité croissante des affaires publiques. Elle oblige le pouvoir politique à s'entourer de hauts fonctionnaires compétents ou à solliciter leurs avis. Ensuite, l'administration est avant tout une organisation permanente symbolisée par le statut de la fonction publique. Ainsi cette permanence et stabilité du personnel administratif lui confère une certaine suprématie sur les autorités politiques qui sont censées le contrôler. Mieux, au Mali, et dans les pays africains en général, la tendance a longtemps été à l'instabilité politique chronique.

Après le coup d'État de 1968, notamment à l'occasion d'une conférence des cadres tenue en juillet 1969, le Président de la République, Président du Comité Militaire a tenu à dénoncer l'attitude de certains hauts fonctionnaires à l'égard du régime : « *Je comprends difficilement que l'on se considère comme cadre, qu'on accepte de hautes responsabilités dans les cabinets ministériels ou dans l'administration et que l'on s'abstienne de mettre son expérience et ses connaissances techniques au service d'une conférence nationale qui cherche des solutions à des problèmes aussi graves que ceux que nous connaissons actuellement* »⁵⁰¹. Cette déclaration sous-entend l'importance des hauts fonctionnaires dans le système politique, car l'administration était investie en réalité par les agents de l'administration qui constituaient pour l'essentiel sa base sociale, politique et idéologique. C'est pourquoi, explique Eloi Diarra, dans l'exercice du pouvoir, le Comité Militaire pour la Libération Nationale (C.M.L.N.), était obligé de collaborer avec les anciens cadres de l'ancien parti unique qui étaient aussi les hauts fonctionnaires de l'État⁵⁰². Un grand nombre n'aurait pas renoncé à leurs idées marxistes, restant attachés à l'idée de justice sociale. Ces anciens cadres de l'U.S.-R.D.A. auraient fini par rallier le président Moussa Traoré à certaines de leurs conceptions, en particulier en matière de souveraineté de l'État sur l'économie nationale⁵⁰³. En effet, si en situation de parti unique, les hauts fonctionnaires, et d'une manière générale les fonctionnaires, sont soumis

⁵⁰¹ Cité par SAMAKE (Fousseini), *Ibidem*, page 79.

⁵⁰² DIARRA (Eloi), *op. cit.*, page 251.

⁵⁰³ *Ibidem*.

aux instructions du parti unique, la situation se présente différemment en période de pluralisme politique.

B- En situation de pluralisme politique

Ici, la participation du fonctionnaire à la vie politique relève en principe d'une décision personnelle et s'inscrit normalement dans le cadre des motivations personnelles. C'est surtout la nature de ses fonctions, la position de son poste de travail par rapport au pouvoir politique qui commande un engagement politique. Plus communément il s'engagerait dans le cadre du libre exercice des droits et libertés politiques qui lui sont reconnus⁵⁰⁴. En s'engageant dans la vie politique, le fonctionnaire attend, de prime abord, sur un plan strictement personnel, des retombées sur sa propre carrière administrative comme fruit de son engagement politique.

Deux raisons expliqueraient ces attentes. La première serait fondée sur la nécessité pour lui de gravir le maximum d'étapes dans la hiérarchie administrative des grades et des postes pour maximiser ses chances de se rapprocher de ce que Catherine Grémion appelle « *le milieu décisionnel central* »⁵⁰⁵. La deuxième raison serait fondée sur la prudence. C'est le résultat de la prise de conscience par la plupart des hauts fonctionnaires engagés, de la précarité des positions politiques auxquelles ils aspirent, d'où la nécessité, parallèlement pour eux de consolider leur situation administrative. Nommés et relevés pour des raisons essentiellement politiques, ils ont en effet intérêt à utiliser leur tour de piste au sommet pour conforter leur perspective de carrière.

Contraints jusque-là à une attitude de participation à la vie politique animée par le parti unique, le problème ne se posait pas sous l'emprise du monolithisme. Les agents publics, *de facto ou de jure* étaient les artisans dévoués de sa politique. La situation est différente avec le pluralisme instauré depuis l'avènement de la démocratie en mars 1991. Le pouvoir est désormais obligé de faire la cour à ses propres agents pour les rallier à sa cause et en tirer le maximum de ressources. Les stratégies se multiplient sans cesse, recentrées désormais sur la force de persuasion dans la production de laquelle l'État est appelé continuellement à s'investir, relançant de plus belle la politisation. Celle-ci peut être initiée aussi par les partis

⁵⁰⁴ Cf. Article 17 du Statut Général des fonctionnaires sus-cité.

⁵⁰⁵ GREMION (Catherine), *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979, 454 pages.

de l'opposition qui cherchent à s'assurer de la présence au sein de la fonction publique d'agents qui leur fournissent l'information, pour alimenter leur action politique critique, mais aussi des agents sur lesquels ils s'appuieront une fois parvenue au pouvoir. Par réaction ou par action, les agents publics offrent ici un champ de recrutement privilégié. Il s'agit pour l'opposition de rallier à sa cause la cohorte de désabusés, d'indécis et de néophytes. C'est aussi l'opportunité pour elle de prendre pied, par agents publics interposés, sur les cercles du pouvoir.

Ainsi, dans un contexte de développement du multipartisme avec comme corolaire l'avènement de coalition au pouvoir, on a vu naître le phénomène nouveau du clientélisme électoral. En vertu des règles de la coalition, chaque parti membre aurait droit à son quota de postes de hauts fonctionnaires. Il en résulte une sorte de politisation de la gestion administrative de la haute fonction publique.

En effet, il n'est pas étonnant de constater à la veille des élections générales des hauts fonctionnaires désertir leur service pour effectuer des tournées politiques. Il y en a même parmi les hauts fonctionnaires qui désertent durant des semaines les lieux de travail, sans avoir de compte à ne rendre à personne⁵⁰⁶. Depuis les premières heures de l'année 2012⁵⁰⁷, constate cet observateur, l'administration publique malienne (à Bamako principalement) serait presque inactive⁵⁰⁸. Et pour cause, la plupart des hauts fonctionnaires abandonneraient régulièrement leur poste de travail pour se consacrer à des meetings, réunions politiques, voyages de « sensibilisation » à travers le pays en vue de préparer les élections générales à venir. Les principaux enjeux liés aux privilèges à conserver ou à acquérir auraient pris le dessus sur l'intérêt général. Ainsi, en périodes électorales, les meetings politiques, conférences et autres deviennent les principales occupations de la grande majorité des cadres de l'État, déplore ce journaliste.

⁵⁰⁶ SANOGO (A.), « L'Administration malienne : la paralysie », Bamako, *in 26 Mars*, numéro du 14 février 2012. <http://www.maliweb.net/news/fonction-publique/2012/02/14/article,47568.html>, consulté le 14/02/2012.

⁵⁰⁷ 2012 était annoncée comme une année électorale jusqu'au Coup d'État du 22 mars.

⁵⁰⁸ *Idem.*

§2- La politisation de la gestion administrative

A l'inverse de la « *fonctionnarisation* » de la politique, il s'agit ici de l'intervention des acteurs et organisations politiques dans la gestion administrative. Dans cette démarche, la politisation de l'administration déborde largement les seuls intérêts de carrière des fonctionnaires et touche au fonctionnement même des services publics, au respect de la légalité et plus spécialement du principe d'égalité, valeur éthique fondamentale dans notre société.

Une décision administrative ne se prend qu'à l'issue d'une certaine procédure formalisée⁵⁰⁹. La violation de ces procédures sera parfois le seul élément qui permettra de découvrir manifestement une manipulation politique. Un autre élément qui peut mettre en évidence ce phénomène est la rupture de l'égalité de traitement entre citoyens. Celle-ci et *a fortiori* l'intention politique ne sont cependant pas toujours faciles à déceler. Le plus souvent, elles seront simplement soupçonnées.

La politisation dans la gestion de la fonction publique se situe, en effet, essentiellement à deux niveaux: l'évaluation des hauts fonctionnaires (**A**), le recrutement, les promotions et les mutations des hauts des fonctionnaires (**B**).

A- L'emprise du politique sur l'évaluation du travail et des compétences des hauts fonctionnaires

Pendant que dans beaucoup de pays, en France, au Burkina-Faso, etc., la notation présente deux éléments (1° L'appréciation d'ordre général exprimant la valeur professionnelle de l'agent, 2° la note chiffrée), au Mali un seul élément entre en jeu : l'appréciation « TB », « B » ou « P ». La note « TB » est réservée à une élite de fonctionnaires⁵¹⁰. La note « B » correspond à des prestations et un comportement normaux des fonctionnaires. La majorité des fonctionnaires sont notés « Bon ». Et cette note serait aussi automatiquement reconduite, dans bien des cas, d'année en année. L'article 90 du Statut peut susciter des interrogations : les

⁵⁰⁹ Cf. SIMON (Herbert A.), *Administration et processus de décision*, traduit de l'Anglais par GREFFE (Xavier), Paris, Economica, 1983, 322 pages.

⁵¹⁰ Article 93 du Statut général des fonctionnaires.

« *prestations et comportement normaux* » sont mesurés par rapport à quoi ? Dans un premier temps, on peut estimer que c'est par rapport à des objectifs globaux fixés à l'agent et à son service, sachant qu'aucun objectif n'est fixé à ce dernier⁵¹¹. Dans un second temps, on peut se demander aussi s'il s'agit d'une prise de conscience des conditions de vie et de travail redoutablement insuffisantes que connaissent les fonctionnaires. Dans la première hypothèse, la majorité des fonctionnaires ne seraient pas normalement notés « Bon », puisque la faible productivité dans l'administration malienne est connue de tous. Tout au moins, cette notation serait en réalité une « *non notation* »⁵¹². Quant à la seconde hypothèse, elle semble expliquer la situation de notation et de l'évaluation des fonctionnaires au Mali. Comment exiger d'un agent de résister à la corruption sachant que le pécule que ce dernier perçoit au titre de sa rémunération ne lui permet pas de manger à sa faim, du moins de vivre décemment. En effet, selon l'Audit sur la Fonction Gestion des Ressources Humaines dans l'Administration réalisé par le C.D.I., 87,10% des fonctionnaires enquêtés seraient insatisfaits du niveau de leurs salaires⁵¹³. Comment évaluer l'aptitude professionnelle d'un agent sachant que le système éducatif, dont il est le produit, ne répond pas forcément aux besoins du service ? C'est là où se trouve l'un des principaux défis auxquels la fonction publique malienne doit faire face.

En tout état de cause, l'attribution de la note « Bon » à la majorité des fonctionnaires ne permet guère de distinguer les agents en fonction de leur valeur professionnelle. De surcroît, elle contribue à l'inflation des dépenses publiques, sans que celles-ci n'agissent sur l'amélioration de la qualité des prestations de l'administration. En ce sens, la majorité des fonctionnaires est notée « Bon ». Cette note correspond à deux points, ce qui fait bénéficier à l'agent, chaque deux ans, d'un avancement d'échelon. Cet avancement à l'ancienneté, qui ne dit pas son nom, ou du moins ce pseudo avancement au mérite, peut produire des répercussions négatives sur les dépenses publiques. En tout cas, 52,4% des fonctionnaires, selon l'Audit, seraient insatisfaits du système de notation utilisé pour l'évaluation du personnel.⁵¹⁴

Dans ce contexte Jean-Marie Breton explique que « l'agent [sait] pertinemment que sa seule diligence dans l'exercice de ses fonctions n'est plus indispensable pour lui permettre de

⁵¹¹ Cf., C.D.I., rapport sur l'Audit de la fonction gestion des ressources humaines, 2006, *op. cit.*, page 31.

⁵¹² *Idem.*

⁵¹³ *Ibidem.*

⁵¹⁴ Audit sur la fonction GRH au Mali, page 32.

bénéficier d'une évaluation positive de sa carrière et de la progression des avantages pécuniaires qui y sont attachés ».

B- La mainmise du politique sur le recrutement, les promotions et les mutations dans la haute fonction publique

On fait recours à deux modes principaux dans le recrutement, les promotions et les mutations dans la fonction publique en général : le « *spoils system* » et le « *merit system* ».

Le système du mérite repose sur l'égal accès aux emplois publics et la sélection des agents (souvent par le biais de concours). Le fonctionnaire est censé être loyal et impartial à l'égard du pouvoir politique. Si ce mode est reconnu légalement, il est assez souvent confronté à la réalité des faits, c'est-à-dire détourné dans la pratique courante. Il est rare d'ailleurs qu'il s'étende à l'ensemble des emplois, parce que le pouvoir politique, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, exerce son libre choix pour un nombre plus ou moins important des postes, notamment ceux de la haute fonction publique.

Dans un tel système, la rotation des fonctionnaires est fonction des majorités politiques au pouvoir. Une partie des emplois est réservée aux fidèles du ou des partis vainqueurs dans la lutte pour le pouvoir et l'exercice du gouvernement. Pour ce modèle, selon Christian de Visscher et Gautier le Bussy : « la politisation permet une coopération optimale entre personnels de l'administration et du monde politique...

- *la politisation est facteur de dynamisme...*

- *la politisation permet d'avoir une administration démocratique, plus représentative des groupes composant la société... La politisation est facteur de cohésion sociale, car en poussant les militants à s'impliquer dans le traitement des affaires publiques, elle aboutit à ce que ceux-ci se rendent compte de la complexité de la diversité des réalités sociales »⁵¹⁵.*

Le « *merit system* », deuxième mode de recrutement, repose sur les arguments suivants:

⁵¹⁵ VISSCHER (Christian de) et BUSSY (Gauthier le), « La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif », in *Pyramides Revue du Laboratoire d'Etudes et de Recherche en Administration Publique de l'Université de Libre de Bruxelles*, n°3, Printemps 2001, pages 61-80.

- le « *merit system* » offrirait de meilleures garanties de compétence des fonctionnaires. L'exigence d'impartialité rendrait l'emploi public plus attractif et le système de concours assurerait une certaine qualité du recrutement. De cette impartialité et cette stabilité, naîtrait un esprit de service public. Inversement, le service public perdrait de son attrait si l'appartenance politique devient une obligation, admise ouvertement ou occultée.

- la neutralité faciliterait la collaboration. En l'absence de neutralité, le politique ne pourrait avoir pleine confiance dans les « *rescapés* » du gouvernement précédent et justifierait une épuration de plus grande ampleur;

- la politisation échapperait enfin de compte à tout contrôle. Elle inciterait au « *rattrapage* », et finirait par s'étendre à tous les niveaux de l'administration;

- une administration compétente et apolitique serait une condition d'intégrité à l'égard du citoyen: les motifs partisans ne devraient en principe pas interférer dans les décisions de l'administration;

- une administration neutre serait nécessaire pour garantir la continuité du service public en cas d'alternance politique⁵¹⁶.

Il apparaît important de souligner que l'opposition entre le « *spoil system* » et le « *merit system* », qui n'est contestée d'ailleurs par aucun auteur, serait une « *opposition idéal-type* », selon Fabrice Mellary⁵¹⁷. Ce dernier la définit comme « *une accentuation des traits caractéristiques et originaux d'un modèle* »⁵¹⁸. Il ramène cette opposition à une question fondamentalement politique.

A partir de cette analyse, on peut constater ainsi qu'au Mali la gestion de la fonction publique est à cheval entre les deux modèles, la balance se penchant sur l'un ou l'autre en fonction de la nature du régime en place.

En Afrique, les comportements de protection corporatiste seraient magnifiés par leur rencontre avec la politisation et la personnalisation des filières. Les hauts fonctionnaires apparaîtraient ainsi comme les agents d'un régime au travers des allégeances qu'ils seraient contraints de donner à des entrepreneurs politiques, membres de la fonction publique, qui transformeraient les emplois en prébendes. Un tel mode de gestion peut conduire à la

⁵¹⁶ *Ibidem*, pages 64-65.

⁵¹⁷ MELLERAY (Fabrice), *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, Collection « Corpus Droit public », 2ème édition, 2010, page 54.

⁵¹⁸ *Idem*.

« *privatisation de fait* » de services entiers gérés sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire branché sur un réseau politique. Celui-ci agirait non comme un bureaucrate soucieux des règles et procédures mais plutôt comme un entrepreneur cherchant à maintenir ou élargir sa zone de captation de ressources⁵¹⁹. Dans ces conditions, les hauts fonctionnaires seraient plus liés par le réseau d'influence politique que par des affinités produites par une communauté de formation, de compétences, de pratiques professionnelles ou de croyances sur leur métier.

En effet, la politisation des postes de cadres creuserait, selon Christian Politt et Geert Bouckaert, le fossé entre les hauts fonctionnaires et la base et réduirait la légitimité de ceux-là aux yeux de ceux-ci⁵²⁰. Pour Salifou Diallo, « *les concours de recrutements, s'ils existent, participent à la présidentialisation de l'Administration dans la mesure où la neutralité des Jurys est souvent douteuse, constituant de simples simulations d'impartialité pour faire passer seulement les candidats ayant une quelconque proximité avec le Président* »⁵²¹.

§3- Les mécanismes de la politisation des carrières des hauts fonctionnaires

Deux mécanismes de politisation de la fonction publique malienne passeront au crible ici : l'ethno-politisation (A) et le parrainage politique (B).

A- L'ethno-politisation

En 2006, Pierre Vial a consacré l'éditorial de la *Revue Terre et peuple* à la question d'ethnopolitique⁵²². Il démontre que la notion part du constat que le politique et toutes les dimensions qui lui sont liées, le social, l'administration, l'économie, etc., seraient en grande partie conditionnées ou déterminées par les questions ethniques. Ainsi, en sociologie, la notion viserait à réintroduire le facteur ethnique dans l'étude générale des relations sociales,

⁵¹⁹ DARBON (Dominique), « De l'Introuvable à l'innommable : les fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in *Autrepart*, n°20, 2001, page 30.

⁵²⁰ POLITT (Christian) et BOUCKAERT (Geert), *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, second édition, Oxford University Press, pages 51-52.

⁵²¹ DIALLO (Salifou), *op. cit.*, page 85.

⁵²² VIAL (Pierre), « L'Ethnopolitique », in *Terre et Peuple*, Editorial, n°30, 2006.

en l'espèce administratives, dans le cadre des sociétés multiethniques comme le Mali. En science politique, elle viserait à mieux comprendre la crise du politique dans les sociétés modernes devenues *de facto* multiethniques en montrant l'impact du facteur ethnique sur les sentiments d'appartenance et de solidarité politique et donc sur la cohésion de l'État.

Dans le contexte politico-administratif africain, l'ethno-politisation fut évoquée pour la première fois, par Paul Martin Zé dans sa thèse de doctorat sur « *Fonctionnaire et politique au Cameroun...* », soutenue en 2005⁵²³. Il la définit comme l'emprise des groupes ethniques, sur les processus d'accès et de promotion dans la haute fonction publique. Elle viserait par son influence sur les carrières à investir la hiérarchie administrative et au bout du compte, les cercles de décision politique. Si cette forme de politisation est officiellement instituée sous la dénomination de « *la politique de l'équilibre régional* »⁵²⁴ dans certains pays africains comme le Cameroun⁵²⁵, au Mali aucun texte juridique n'y fait référence, pourtant, elle existe bien dans les pratiques politico-administratives. Le mécanisme consiste donc en la prise en compte par les pouvoirs publics du caractère multiethnique de la société malienne.

Le spectre de l'ethnisme, phénomène essentiellement fluide et dynamique aux manifestations souvent imprévisibles, et son instrumentalisation comme base de promotion administrative et politique sont souvent pervertis et répandus au Mali. En dépit des mécanismes institutionnels mis sur pied avec un succès certain, le spectre de l'ethnisme prend souvent en effet des contours dont l'un des plus redoutés est dans le contexte malien, l'assise souvent fortement ethno-tribale des partis politiques sur la haute fonction publique.

⁵²³ ZE (Paul Martin), *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs des États africains*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, mai 2005, 363 pages.

⁵²⁴ Le décret n°82/407 et l'arrêté n°010-467/PFP/DC du 04 octobre 1982 ont officialisé la gestion ethnique du Cameroun en définissant sur une base tribale et arbitraire, le nombre de places réservées à chaque tribu aux différents concours d'accès aux Grandes Ecoles, et par conséquent de recrutements à la fonction publique. L'arrêté indique les quotas suivants :

- Centre Sud : 19%
- Est : 04%
- Littoral : 12%
- Nord : 30%
- Ouest : 13%
- Sud Ouest : 08%
- Nord Ouest : 12%.

⁵²⁵ ZE (Paul Martin), *op. cit.*, page 184.

A titre d'illustration, chaque chef de service, pour éviter d'être submergé par les autres ethnies ou par les agents des autres ethnies s'appuie d'abord sur son propre groupe social et quelque fois sur sa famille. Mohamed Askia nous livre ainsi l'exemple d'un ministre malien des finances, Mohamed Alhousseïny Touré, dont le cabinet pour l'essentiel serait formé des gens originaires du « Nord » du pays, qu'il faisait transférer avec lui lorsqu'il changeait de ministère. Et lorsqu'il a quitté le gouvernement, son successeur, Moulaye Zeiny, venant lui-même du « Nord » maintient à leur poste l'essentiel des hauts fonctionnaires de l'ancien cabinet⁵²⁶. Cette illustration de Mohamed Askia est aussi assez souvent transposable sur des situations dans lesquelles on retrouve des structures administratives essentiellement composées des membres d'un même groupe ethnique venant des régions dans le Sud du pays.

B- Le parrainage politique : le cas du fait militant

La politisation s'effectue ici par l'inféodation à un parti politique. Il s'agit ici d'une allégeance volontaire du fonctionnaire par calculs, indépendamment de toute pression extérieure. Dans cette logique, la politisation se traduit par une servilité à l'égard de dirigeants de partis politiques. C'est ce qui expliquerait, en partie, dans la vie politique malienne la forte présence des fonctionnaires au sein des partis, plus spécialement dans les organes de direction.

L'influence de ce facteur devrait normalement s'apprécier en termes synallagmatiques d'échanges entre le fonctionnaire engagé et les partis politiques. Ces derniers se sont depuis longtemps imposés comme canal privilégié des activités politiques et de l'accession aux cercles du pouvoir politique. Pour cette raison le fonctionnaire désireux de faire carrière politique n'a souvent d'autre choix que d'adhérer à un parti politique et d'y militer. Dans cette hypothèse c'est le fonctionnaire qui va vers le parti pour assouvir ses ambitions politiques et carriéristes.

A l'inverse, les partis politiques prennent souvent pour cible les administrations publiques, dans la recherche des compétences et même des suffrages. Pour ce faire ils usent d'artifices divers, dont l'appât d'un parrainage politique des carrières avec en récompense un poste administratif, un grade parfois, ou encore des responsabilités politiques selon le

⁵²⁶ ASKIA (Mohamed), *op. cit.*, page 312.

potentiel et la position de départ de chacun. Ici, par contre c'est le parti qui va vers le fonctionnaire. Pour la majorité au pouvoir il s'agit de s'assurer du loyalisme des fonctionnaires devant soutenir l'action des ministres dans les différents départements. C'est pourquoi les relations devraient être appréciées au départ du processus en termes d'échange, de réciprocité dans le cadre d'une double démarche convergente. Une fois établie cette connexion de volontés, le fonctionnaire entre dans un appareil essentiellement animé par les règles de l'élaboration des stratégies partisans de noyautage des emplois publics.

Malgré les dénonciations, le phénomène du parrainage politique des carrières est depuis longtemps ancré dans les mœurs politico-administratives. Pendant la période monolithique, il n'était pas jusqu'aux postes de responsabilité de moindre niveau où la détention de la carte du parti ne tenait lieu de carte de fidélité. A la limite, le caractère parfois systématique et contraignant de cette forme autoritaire de politisation des carrières enlevait tout intérêt d'analyse, parce que excluant cette dynamique des rencontres entre volontés convergentes ou divergentes.

Il suffisait de se plier alors de s'adonner aux mœurs politiques du moment pour faire son parcours avec des bonus pour excès de zèle. Aujourd'hui la question paraît plus intéressante du fait de la conjonction d'un certain nombre de données que sont:

-la multiplication des compétences administratives: le parrainage politique partisan est devenu progressivement un véritable enjeu avec le grossissement des rangs des cadres, l'intellectualisation grandissante des personnels administratifs. Au départ en effet le faible nombre de hauts diplômés et cadres assurait non seulement le recrutement, mais aussi la carrière à tous jusqu'à un certain niveau d'élévation administrative pour la plupart, les cercles du pouvoir ayant de tout temps toujours été restreints. L'élite administrative était alors à la fois facilement et politiquement contrôlable, et les carrières assurément dirigeables.

Aujourd'hui les données ont considérablement changé. Avec la multiplication des compétences, les entrées se sont progressivement rétrécies. Cette évolution est aggravée, il est vrai, par le paradoxe africain du chômage, de la « *clochardisation* » et du sous emploi de l'élite dans des pays où beaucoup est à faire.

-La deuxième donnée est la multiplication des partis politiques venus dans une large mesure relancer la dynamique dans un domaine où pendant longtemps le parti au pouvoir s'est comporté en terrain conquis. Il doit désormais - sans doute pas à armes égales- compter tout de même avec d'autres partis pour la stimulation de l'élite administrative, avec au bout

du compte, à travers de avantages accordés, l'acquisition du plus grand nombre de compétences à sa cause politique.

C- Les effets

Bien que le principe général de neutralité politique soit admis quasiment par tous, il n'est pas nécessairement par ce fait synonyme d'une procédure de nomination apolitique des hauts fonctionnaires au Mali. Il convient donc important de noter que le fait qu'un responsable politique participe à des décisions relatives à des nominations ou à des limogeages n'implique pas que la procédure suivie ait un caractère politique ou partisan.

Selon Renaud Denoix de Saint Marc : *« la façon dont sont régis les rapports entre l'État et ses agents est révélatrice de la conception même du rôle de l'État dans la société »*⁵²⁷. Si, dans un pays donné, soutient Renaud Denoix de Saint Marc, *« l'État n'est pas soumis à des sujétions et ne bénéficie pas de droits de ceux d'un employeur privé, et si, par conséquent, l'état de fonctionnaire n'est pas différent de celui du salarié, il y a de bonnes raisons de penser que, dans ce pays, la place de la puissance publique est bien réduite »*⁵²⁸. Toutefois, s'il ya opposition entre le statut juridique et social du fonctionnaire et celui du salarié, et si les relations entre l'État et ses agents sont totalement dérogoires au droit commun du travail, alors l'État en question pourra être réputé affirmer fortement son rôle dans la marche du pays⁵²⁹.

Dans ces contextes de politisation, Jean-Marie Breton affirme que *« ni l'accès aux fonctions publiques ni le déroulement proprement dit des carrières n'obéissent véritablement, de facto, aux dispositions statutaires. Celles-ci sont bien souvent seulement considérées comme un cadre de référence dont la portée contraignante demeurerait relative face aux contraintes de toute nature dont sont tributaires le fonctionnement quotidien de l'administration et les relations entre individus à toutes les étapes de l'exercice de la fonction »*

⁵²⁷ SAINT MARC (Renaux Danoix de), *L'État*, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? », 2004, 184 pages, page 81.

⁵²⁸ *Idem.*

⁵²⁹ *Idem.*

administrative ainsi qu'à tous les niveaux de la hiérarchie. La mise en œuvre du pouvoir hiérarchique illustre dans une large mesure cette problématique »⁵³⁰.

Dans le même ordre d'idées, la politisation du recrutement et de la gestion de la fonction publique comporterait des risques accrus, notamment le fait que les hauts fonctionnaires risqueraient de ne pas avoir les compétences nécessaires pour exercer leurs fonctions.

Lors d'une causerie débat avec les élèves de l'École Nationale d'Administration tenue le 5 mars 1962 à la Maison du Parti, le Président Modibo Keïta tentait de préciser la délimitation entre responsables politiques et hauts fonctionnaires: « ... *Mais en aucun cas, les responsables politiques ne doivent se substituer aux responsables administratifs au stade de l'exécution et de la gestion des services publics... Mais, une fois qu'une décision est prise par cet organisme –qui devra, d'autre part, rendre la population réceptive à ladite décision-, la responsabilité de son exécution, au niveau des populations, incombe aux seuls responsables administratifs. Il peut arriver qu'une décision du Bureau politique local soit contraire aux instructions reçues par le Commandant de cercle a indiqué le Président. Dans ce cas, fit remarqué, celui-ci doit attirer l'attention des responsables politiques sur ce fait. Si, malgré tout, les dirigeants locaux maintiennent leur position, le Commandant de cercle doit en référer au Gouverneur de région.*

Le Bureau Politique local conserve la faculté de saisir, de son côté, la Direction Nationale du Parti.

J'en arrive maintenant à la méfiance que certains camarades politiques continuent d'avoir à l'égard de l'Administration, survivance d'un état d'esprit engendré par la longue et dure lutte contre l'Administration coloniale française.

*La persistance de cette attitude vis-à-vis de nos agents d'autorité, dont certains sont des camarades de combat de la première heure, ne se justifie point ».*⁵³¹ Après ces clarifications, le Chef du Gouvernement du Mali, Modibo Keïta, en appelait aussi à une collaboration harmonieuse entre les cadres politiques et les cadres administratifs dans « *l'intérêt d'un Mali prospère* »⁵³².

⁵³⁰ BRETON (Jean-Marie), *Le Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, op. cit., page 229.

⁵³¹ « Le Président Modibo Keïta s'est entretenu hier avec les élèves de l'École Nationale d'Administration du Mali », Bamako, in *L'Essor*, n°3837, mardi 6 mars 1962, page 3.

⁵³² *Idem.*

En conclusion, il convient de noter que la politisation des carrières est liée en partie aux blocages des mécanismes ordinaires de gestion des carrières. L'inflation du niveau de qualification des fonctionnaires a accru le nombre de candidats à divers postes élevés de responsabilité dans la fonction publique. La conséquence est qu'aujourd'hui la carrière normale des hauts fonctionnaires est souvent bloquée, et un poste comme celui de directeur-adjoint est bien souvent un terminus. Très vite promus du fait des règles normales de l'avancement, parvenus à la quarantaine d'années, de nombreux cadres supérieurs restent coincés à ce niveau jusqu'à la retraite. Les fonctionnaires placés dans cette situation se tournent alors très souvent vers les réseaux politiques pour se propulser vers les emplois dans l'encadrement administratif supérieur. C'est ainsi que la structure même et les perspectives de carrières constituent une incitation à la politisation. Dans un tel contexte, l'engagement politique, qu'il soit intellectuel ou militant, constitue alors une ressource précieuse, voire le recours aux réseaux sociaux.

Chapitre 2- Les hauts fonctionnaires sous la pression des intérêts sociétaux : la sociétalisation de la haute fonction publique

Tandis que la politisation se résume en un détournement de l'administration de son chemin de défense de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers d'un groupement politique, la sociétalisation tend plutôt l'accaparement de l'administration par des réseaux sociaux aussi divers que les méthodes que ces derniers utilisent.

Faute d'un secteur économique privé dynamique et autonome, d'une société civile suffisamment capable de faire respecter ses propres modes d'énonciation du politique, et de structures effectives de contestation du pouvoir, l'administration malienne échappe à un contrôle social efficace. Dans ces conditions, elle s'identifie, pour reprendre l'idée de Dominique Darbon, non pas à l'État, mais à un pouvoir personnalisé dont elle constitue le fondement, le réseau de relations et l'organe de recrutement, l'ensemble des catégories dirigeantes se formant autour de l'appareil administratif (domaine économique, social ou politique)⁵³³. La proximité sociale vis-à-vis de l'administration, de ses opportunités et de son pouvoir de dérogation à la norme détermine l'accès aux ressources économiques.

Il est à constater au Mali, en effet, que la forte émergence des facteurs de la socialisation de la haute fonction publique (**section 1**) apparaît comme un moyen de désinstitutionnalisation du pouvoir administratif (**section 2**).

⁵³³ DARBON (Dominique), « Administration et société », in COULON (Christian) et MARTIN (Dénis-Constant), *Les Afriques politiques*, Paris, éd. La Découverte, 1991, page 180.

Section 1- L'émergence des facteurs socio-culturels

Ici, nous verrons que des configurations socio-culturelles apparaissent comme une véritable dynamique parentale (§1) et cette dynamique produit des impacts sur le fonctionnement de la haute administration malienne (§2).

§1- Des configurations socio-culturelles : une véritable dynamique parentale

Les configurations socio-culturelles se manifestent par l'appartenance à des groupes de références (A) et par la « *parentalisation* » des rapports administratifs (B).

A- L'appartenance à des groupes de référence

En Afrique, l'appartenance à plusieurs groupes de référence (famille, « *clan* », ethnie, etc.) est indispensable à la réussite professionnelle⁵³⁴. Le fait de subir et de suivre des déterminations concrètes extérieures à l'administration peut conduire le haut fonctionnaire à dévier certaines implications de son statut: « *les données organisationnelles des administrations sont bloquées ; non seulement elles ne sont jamais synchronisées aux données sociales, mais le dynamisme social a envahi clandestinement les administrations* »⁵³⁵, de telle sorte que certains observateurs comparent souvent la gestion des entreprises familiales à celle de l'administration au Mali⁵³⁶. « *On embauche et recrute à son gré, parents, frères, cousins, cousines, oncles, tantes... afin que les salaires, d'ailleurs à un coût très élevés, restent dans le clan familial. Ceci est parfois constaté dans nos administrations. Certains chefs de services n'hésitent pas à recruter leurs femmes, leurs fiancées ou leurs maîtresses, au vu et au su de tout le monde, alors qu'elles n'ont aucune compétence* »⁵³⁷.

⁵³⁴ COPANS (Jean), *op. cit.*, page 4.

⁵³⁵ TOURE (Alima), « Népotisme dans nos administrations : une gestion d'une autre époque », Bamako, in *Le Guido*, numéro du 10 janvier 2012, <http://www.maliweb.net/category.php?NID=85378>

⁵³⁶ *Idem.*

⁵³⁷ *Idem.*

C'est ce fléau qui mine les sociétés africaines. Or, Selon le même auteur, « on n'est plus à l'heure où il faut se contenter du peu. Nous devons travailler beaucoup plus avec l'intellect qu'avec des relations familiales. A cette allure, comment notre pays peut-il prétendre à un développement véritable et durable ? Népotisme, quand tu nous tiens, le ridicule devient une norme ! »⁵³⁸. Si ces pratiques sont moins visibles au sein des cadres subalternes en raison de l'existence d'un plan de carrière ou d'un cadre organique, quoiqu'insuffisamment appliqué, elles s'affichent clairement au niveau de la haute fonction publique, en raison de l'absence des règles de recrutement, du moins d'un plan de carrière.

Cette situation est aussi engendrée par l'artificialité et la versatilité des dispositions statutaires, qui affectent les capacités des hauts fonctionnaires à investir un rôle bien déterminé. Cette instabilité normative, légale et sociale, favorise aussi une gestion personnalisée fondée sur l'échange des services. Les affinités et les connivences identitaires et partisans l'emporteraient sur la communauté de formation, de pratiques et de trajectoires professionnelles, de telle manière que, selon Dominique Darbon, le sentiment de cohésion sociale spécifique serait éclaté en une panoplie de petites « *communities of trust* »⁵³⁹. Pour lui, la création d'E.N.A./E.N.A.M. ou d'autres écoles d'application, n'a jamais débouché sur une forme de socialisation et de connivence intergénérationnelle proche de celle que l'on retrouve parmi les hauts fonctionnaires sortis des grandes écoles en France, ou des circuits universitaires très spécifiques en Grande Bretagne, etc. La capacité de mise en forme des comportements et attitudes par un groupe professionnel largement nominal des hauts fonctionnaires se trouverait énormément réduite.

La sociétalisation des hauts fonctionnaires se réalise plus par ajustement individuel à des pratiques professionnelles constituées en marge des normes que par rapport à des normes statutaires interprétées par les pratiques sociales. Autrement dit, la norme statutaire et les règles professionnelles n'apparaissent que de façon résiduelle dans l'ensemble des référents autour desquels le fonctionnaire cadre ses conduites et interprète les règles pour les alléger.

La délimitation des appartenances ethniques, qui remonterait selon Jean-François Bayart à la période coloniale, aurait tendance à figer des groupes sociaux engagés dans des

⁵³⁸ *Idem.*

⁵³⁹ DARBON (Dominique), « De l'Introuvable à l'innommable: fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in RAFFINOT (Marc) et ROUBAUD (François), *Les Fonctionnaires du Sud entre deux eaux: sacrifiés ou protégés?*, Paris, in Autrepart/IRD, n°20, 2001, page 31.

mouvements migratoires et à les implanter territorialement⁵⁴⁰. En d'autres termes, la notion d'ethnie aurait été largement fabriquée pour des fins de contrôle administratif et politique avant d'avoir été l'objet d'une réappropriation par des groupes sociaux autochtones eux-mêmes⁵⁴¹. De ce fait, tout haut fonctionnaire se trouve enfermé dans une trame coutumière dont la loi n'arrive pas à l'exorciser et dont l'une des composantes fondamentales, selon Hyacinthe Sarassoro, serait la conception de la famille africaine.

B- La « parentalisation » des rapports administratifs

L'administration malienne présente des configurations socioculturelles généralement rencontrées dans la famille, le clan, le village. Cela permet-il d'en déduire qu'il y existe une « *dynamique parentale* » ? Pour Yaya Gologo, « *une dynamique parentale* » s'inscrit dans la manière de penser- le plus souvent en référence aux règles traditionnelles - des différents acteurs de l'administration⁵⁴². La parenté, au sens large, constituerait un instrument privilégié dans la réalisation et l'exécution des tâches administratives⁵⁴³. Elle représenterait dans cette administration une force impressionnante, permanente d'où l'utilisation du mot « *dynamique* ».

Cette dynamique parentale sous-entend à cet effet une « *logique* » administrative qui se traduit, en premier lieu, par une « *parentalisation* » des rapports entre les agents administratifs eux-mêmes, puis entre eux et les administrés. En second lieu, elle se manifeste par une gestion administrative quelque peu discriminatoire voire inégalitaire par rapport au reste de la population. Fondée sur une base parentale, cette gestion remet fortement en cause certains principes généraux du droit tels que l'égal accès aux emplois publics.

Même si la dynamique parentale n'est pas à l'origine de la « *privatisation* » à grande échelle de l'administration, illustrée à travers la figure de la Bande (agents publics véreux), elle constituerait aujourd'hui un appel d'air formidable aux pratiques malsaines de

⁵⁴⁰ BAYART (Jean-François), « Les Sociétés africaines face à l'État », Paris, in *Pouvoirs (Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques)*, 1983, n°25, page 28.

⁵⁴¹ *Ibidem*.

⁵⁴² GOLOGO (Yaya), *op. cit.*, pages 266 et suivantes.

⁵⁴³ *Idem*.

l'administration telles que le laxisme, le clientélisme, la corruption, etc.⁵⁴⁴ En fait, tout un système de manipulations de la parenté, dans son sens le plus étendu, sert de base au fonctionnement de l'administration malienne.

a- Les mécanismes de la « parentalisation » de l'administration malienne

La « *parentalisation* » des rapports administratifs se fait dans un dépassement de la parenté ethnique. Elle se fonde sur une logique plurielle différente de la logique administrative imposée. On peut observer au Mali diverses pratiques corroborant cette affirmation :

- l'utilisation par les agents de leurs langues vernaculaires sur le lieu de travail,
- l'emploi de certains vocables de la parenté alors qu'il n'existe aucun lien ethnique entre les intéressés,
- et la manière dont sont réglés certains litiges et l'inobservation des règles légales dans certains domaines (en matière de sanction disciplinaire par exemple).

Quel que soit le ministère où l'on se trouve, on peut constater très souvent que les agents utilisent leur langue respective pour communiquer entre eux. Ladite conversation se fait bien entendu entre les agents de la même ethnie. Pourtant, la langue officielle est le français.

Certains vocables de la parenté utilisés dans les bureaux de l'administration constituent des indicateurs de statuts que l'on peut classer en trois groupes définis par Philippe Wakam⁵⁴⁵:

- *les termes de parenté liés au respect* : « *tonton, tantie* », « *grand frère, grande sœur* » sont des termes de respect utilisés couramment chaque fois qu'il existe entre deux fonctionnaires un rapport hiérarchique cadet-ainé. Ce rapport se caractérise par le statut en termes d'âge de la personne à qui l'on s'adresse. Cette personne est généralement soit dans la même classe d'âge que le père ou la mère de celui qui parle, soit dans la même classe d'âge

⁵⁴⁴ *Ibidem.*

⁵⁴⁵ WAKAM (Philippe), *Pratiques parentales et administration : l'exemple de deux missions diplomatiques, l'Ambassade et le Consulat du Cameroun à Paris*, Mémoire de DEA, Paris I, 1987, page 7.

que ses frères et sœurs. Ces termes sont employés pour témoigner du même respect que celui dû aux parents ou aux aînés.

- *les termes de parenté liés à la filiation* : « mon fils, ma fille », « mon frère, ma sœur », sont des termes utilisés chaque fois que l'on se trouve en face d'un individu situé dans la même classe que ses propres enfants ou d'un ressortissant du même village, de la même ethnie, de la même religion ou ayant une histoire commune.

- *Les termes de parenté liés à la plaisanterie* : « ma femme, mon mari », « ma chérie, mon chéri », « parent » sont des termes utilisés par les agents et qui démontrent une bonne entente entre eux. Le plus souvent, ces termes sont employés avec les personnes dont on partage les mêmes points de vue. On peut aussi ajouter, dans le même registre, la « parenté à plaisanterie » ou « cousinage croisé », en général, mobilisée dans les relations entre groupes ethniques⁵⁴⁶, qui autorisent la familiarité et les « insultes amicales » associées à l'entraide⁵⁴⁷.

Ce système de relations réciproques mais hiérarchiques va servir de référence à tout un mécanisme de manipulation de la parenté, qui va lui-même servir de base au clientélisme, à la sécurité, à la carrière dans la haute administration publique. Ces manières de s'exprimer peuvent être perçues comme des règles administratives dont se servent les fonctionnaires pour faire valoir leurs intérêts respectifs, ce qui favorise de nombreux dysfonctionnements. La conséquence immédiate de cette situation est l'inobservation des procédures administratives légales. Étant donné que les relations administratives sont fondées sur des liens amicaux ou parentaux, il est, par exemple, particulièrement difficile de prendre certaines sanctions à l'encontre de tel ou tel agent en infraction. Dans une telle situation, le fonctionnaire fautif fait intervenir une tierce personne bien placée, chargée de trouver une solution négociée permettant d'éviter de lourdes sanctions.

⁵⁴⁶ Par exemple : entre les noms de famille Diarra et les noms de famille Traoré, ou encore entre les Keïta et les Coulibaly, etc.

⁵⁴⁷ BLUNDO (Giorgio), in BLUNDO (Giorgio) et OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), sous la direction, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger, Sénégal)*, Paris, Marseille, Karthala-APAD, 2007, page 134.

b- Les facteurs de la « parentalisation » des relations administratives

La « parentalisation » des relations administratives est due à de nombreux facteurs. D'abord les fonctionnaires demeurent attachés à leurs coutumes qui correspondent à une certaine rationalité communautaire, selon cette logique décrite par Jean-François Bayart : « *il faut concéder à ses « enfants » ce que l'on refuserait d'un point de vue purement bureaucratique, et les petites gens le savent bien, qui préfèrent s'inscrire dans une relation de clientèle dont ils peuvent tirer parti, par exemple en exigeant une redistribution des fruits du pouvoir conformément à l'éthique ancienne qui décèle la sorcellerie au travers de la réussite non partagée, plutôt que dans une relation moderne de type administratif, dans laquelle ils sont désarmés* »⁵⁴⁸. Dans le même ordre d'idées, Achille Mbembe soutient qu'« *en l'absence d'autres débouchés, la lutte de chaque famille est orientée vers l'objectif de placer l'un des siens à un poste de la fonction publique, puisqu'il y va de sa survie (...). Des filières très complexes sont ainsi inventées dans le but d'augmenter les fortunes et de centraliser les « dépouilles » vers le haut, tout en fermant l'accès à la « table » aux autres prétendants* »⁵⁴⁹.

Telle est aussi l'idée exprimée par René Dumont, selon laquelle « *député ou fonctionnaire, l'africain « arrivé » se dise obligé de prendre en charge sa famille, élargie, sinon ses amis et son village* »⁵⁵⁰. De même, Alf Schwarz observe qu'en Afrique, la question du passage d'une logique d'appartenance primaire au clan et à la famille avec ses privilèges et obligations personnels à la raison « froide » d'une administration « impersonnelle » et « impartiale », qui trancherait à distance en distanciant par un ensemble de règles et de normes l'agent et le client, demeure posée dans toute son acuité⁵⁵¹. De ce fait, l'introduction des règles d'impartialité (principe sacro-saint de l'ordre bureaucratique) dans un monde largement marqué par sa longue tradition communautaire et particulariste y pose des nombreux problèmes.⁵⁵²

⁵⁴⁸ BAYART (Jean-François), « Les Sociétés africaines face à l'État », Paris, in *Pouvoirs (Revue Française d'Etudes Constitutionnelles et Politiques)*, 1983, n°25, (pages 23-40), page 26.

⁵⁴⁹ MBEMBE (Achille), *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société post-coloniale*, Paris, Karthala, 1988, page 157.

⁵⁵⁰ DUMONT (René), *L'Afrique Noire est mal partie*, op. cit., page 68.

⁵⁵¹ SCHWARZ (Alf), op. cit., page 270.

⁵⁵² Idem.

Le dosage des relations formelles dictées par le souci d'efficacité (bureaucratie à l'occidentale) et celles informelles imposées par une parenté omniprésente et désireuse de préserver ses droits anciens recouvre-t-il probablement, en Afrique, un aspect plus problématique que dans les bureaucraties occidentales⁵⁵³. Le droit administratif malien ne s'appuie nullement sur la logique autochtone. S'inspirant de certains principes généraux du droit français, il demeure inadapté au contexte socioculturel local. L'existence de cette dynamique parentale constitue donc un rejet du droit officiel de la fonction publique.

En outre, au Mali, comme dans d'autres pays africains, le respect et l'obéissance des aînés sociaux ainsi que la protection des cadets sociaux sont une réalité. L'individu n'a d'importance qu'en raison de sa fonction au sein du groupe auquel il appartient. Il ne vit pas pour lui-même mais pour les autres membres du groupe avec qui il doit tout partager. Il est donc inconcevable et contraire aux valeurs de solidarité qu'un aîné social ne puisse protéger ou aider son cadet social. Le haut fonctionnaire malien, fût-il le plus instruit, garde des considérations pour ces valeurs. Ainsi, comme le souligne Jean-François Bayart, « *tout détenteur doit à l'aïnesse, de leur côté, les cadres politiques et administratifs considèrent volontiers leurs concitoyens comme immature, et l'infantilisation du peuple est l'un des traits saillants de la pratique de l'État sur le continent* »⁵⁵⁴.

Dans ce contexte, appartenir à la fonction publique revient ainsi à appartenir à une famille où les uns et les autres se doivent secours et entraide. La manière dont les fonctionnaires se dévouent financièrement et moralement pour soutenir un des leurs ayant perdu un être cher est tout à fait extraordinaire. Cela peut se traduire, au Mali, par un absentéisme dans les bureaux le jour de levée de corps du défunt, et ceci parfois en l'absence de toute autorisation du supérieur hiérarchique. C'est juste un exemple parmi tant d'autres de non respect de l'éthique administrative au sens occidental au profit de normes ou valeurs sociales. En d'autres termes, l'investissement, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Olivier de Sardan, « *en sociabilité* » est à la fois une ressource et une contrainte permanente activée en de multiples circonstances (festives, rituelles, familiales), et constitue une

⁵⁵³ *Idem.*

⁵⁵⁴ BAYART (Jean-François), *op. cit.*, page 25.

préoccupation constante de la vie quotidienne, à travers les multiples obligations qui impliquent l'entretien et la reproduction des réseaux relationnels de toute sorte⁵⁵⁵.

Dans cette situation, nous démontre Pierre Ayeun N'Dah, « les responsables administratifs qui s'assument se consomment. Ils perdent par conséquent toute valeur sociale particulièrement aux yeux de leur communauté d'origine qui ne juge qu'à travers la réussite matérielle. Il se produit un drame psychologique. Leur sort est comparable à celui de « l'albatros sur le pont du bateau ». En assumant leur responsabilité administrative dans la dignité et l'intégrité, ils se retrouvent dans une impasse sociale »⁵⁵⁶. Le réflexe ethnique, à l'instar du « copinage » est monnaie courante dans la haute administration malienne. Ces pratiques ne sont pas propres à la haute fonction publique malienne, au contraire, elles sont beaucoup plus exacerbées ailleurs. Jean-François Bayart nous en témoigne ainsi avec l'exemple du Cameroun. Selon lui, dans ce pays, « chaque ministre ne cherche qu'à s'entourer des gens de sa tribu. C'est ainsi que, lorsqu'il y a un remaniement ministériel, on assiste à une sorte d'épuration éhontée des ministères, car les nouveaux venus mettent à la porte les employés trouvés pour caser les gens de leurs tribus, alors qu'ils sont ministres du Cameroun entier... Dans les bureaux les fonctionnaires servent les clients avec plus ou moins d'empressement selon qu'ils sont ou non de leur tribu »⁵⁵⁷.

Cette dynamique culturelle qu'est la solidarité africaine permet de réinterpréter la permanence de la parenté ethnique et les pratiques parentales au sein de l'administration. Cependant, elle ne favorise pas le développement d'une administration moderne dans laquelle pourraient se reconnaître les citoyens. Car, le neutralisme du haut fonctionnaire, son objectivité éventuelle, loin d'être des qualités administratives sont condamnées par sa famille, son clan, son groupe ethnique, etc.

Mohamed Askia explique ce phénomène par la notion d'« utilité ». Il estime en effet que « celui qui n'est pas « utile » à sa famille, à son ethnie, ne pourrait se voir soutenir à l'occasion d'une difficulté quelconque avec l'administration et même se trouver être exclu du

⁵⁵⁵ OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), in BLUNDO (Giorgio), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), sous la direction, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger, Sénégal)*, Paris, Marseille, Karthala-APAD, 2007, page 106.

⁵⁵⁶ N'DAH (Pierre Ayeun), *op. cit.*, page 154.

⁵⁵⁷ BAYART (Jean-François), *L'État au Cameroun*, Paris, Editions de la FNSP, 1973, page 92.

champ des relations sociales »⁵⁵⁸. Et cette façon d'appréhender l'attitude du haut fonctionnaire n'a pas sans incidence sur le fonctionnement de l'administration malienne.

§2- Les impacts de l'émergence des facteurs socio-culturels sur le fonctionnement de la haute fonction publique malienne

Dans le contexte de « *parentalisation* » qui caractérise l'administration malienne, les situations particulières et les pratiques ont fini par prendre le dessus sur les règles établies. L'administration de « *l'État fonctionnel* » se préoccupe davantage d'améliorer ses rapports avec le public, convaincue qu'il s'agit pour elle d'un enjeu majeur dans la perspective de concilier le triptyque « *légalisme, légitimité et efficacité* ».⁵⁵⁹

Pour beaucoup d'études africaines⁵⁶⁰, le modèle d'administration dans les pays africains se caractérise par une structure essentiellement ancrée sur les sociétés occidentales, dont le modèle se trouverait dévoyé par la généralisation de la corruption, de l'affairisme, du népotisme. Cette situation provoque un conflit latent et persistant au niveau des sociétés locales. Depuis la colonisation, les pratiques, dénommées par Dominique Darbon de « *cannibalisation sociale* » de l'administration publique⁵⁶¹, sont devenues monnaie courante en Afrique. Ainsi, l'abondance des pratiques de contournement et de détournement des règles administratives, la multiplication du refus de s'insérer dans les structures administratives officielles, la création et le développement de pratiques informelles basées sur des relations parentales, le non-respect des logiques administratives des appareils de gestion sociale constitués par l'administration aboutissent généralement sur la perpétuation de la faiblesse de l'État et de son administration. Ces pratiques conduisent aussi au renforcement permanent des systèmes bureaucratisés de relation et de gestion liées aux phénomènes d'« *administratification* »⁵⁶² et de « *monétarisation* »⁵⁶³.

⁵⁵⁸ ASKIA (Mohamed), *op. cit.*, page 313.

⁵⁵⁹ BRAUD Philippe, *Science Politique, l'État*, Paris, Seuil, Collection « Essais », 1997, p-71, 245 pages.

⁵⁶⁰ Cf aux travaux de Bertrand Badie, Dominique Darbon, Bertrand Bayart, etc.

⁵⁶¹ DARBON (Dominique), « Administration et société » in COULON (Christian) et MARTIN (Dénis-Constant), *Les Afriques politiques*, Paris, éd. La Découverte, 1991, page 182.

⁵⁶² DARBON (Dominique), « Administration et société », *op. cit.*, page 182.

En outre, il convient de noter que le refus ou l'ignorance de l'état civil, de la relation impersonnelle, de la norme à caractère absolu et abstrait, de la décision réduite à l'alternance se traduit par la persistance des systèmes de gestion sociale sur le modèle administratif proposé à l'image d'un système wébérien phagocyté. Ainsi, des études⁵⁶⁴ ont démontré que la corruption des fonctionnaires et toutes les pratiques néo-patrimonialistes peuvent s'analyser autant en termes de dévoiement du système administratif que de renforcement de sa fonction d'intégration politique⁵⁶⁵. Devant l'incapacité de l'administration publique à remplir ses fonctions sociales, les pratiques de favoritisme et de personnalisation des relations se présentent comme une optimisation des chances pour accéder à l'appareil administratif, notamment à l'encadrement administratif supérieur.

Toutes ces pratiques auxquelles on fait recours pour dévier la bureaucratie en place montrent le degré de procrastination d'une fonction publique qui n'accepte pas de se définir comme un produit social, et n'admet pas non plus, en tant que bureaucratie, de perdre ses avantages et privilèges. Dans ces conditions, Dominique Darbon observe les stratégies développées par les hauts fonctionnaires, qui consistent à répondre aux difficultés liées à l'inapplication de certaines décisions administratives par le recours aux réseaux sociaux, et aux logiques d'assimilation et de représentation qui leur seraient totalement étrangères et qui modifieraient aussi bien le sens, la nature, la portée et la signification de la décision administrative initiale⁵⁶⁶.

Une place considérable devrait être accordée au type de relation qui lie les hauts fonctionnaires et leurs environnements sociaux. Au Mali, comme ailleurs en Afrique, assez souvent ce type de lien s'articule, d'après Dominique Darbon, autour de logiques de « *voice* » déviantes (les usagers font pression sur les fonctionnaires mais hors des procédures et règles bureaucratiques) ou d'*exit* (les usages contournent l'organisation bureaucratique, laissant celle-ci s'organiser et fonctionner à sa guise)⁵⁶⁷.

⁵⁶³ Cf. FISCHER (Bénédicte), *Le Droit des relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des États africains de tradition juridique française*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Grenoble, décembre 2011.

⁵⁶⁴ BAYART (Jean-François), MEDARD (Jean-François), etc.

⁵⁶⁵ Cf. DARBON (Dominique), « Administration et société », *op. cit.*, page 182 et suivantes.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, page 183.

⁵⁶⁷ DARBON (Dominique), « De l'Innombrable à l'innommable: fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *op. cit.*, page 39.

En effet, le fonctionnaire africain pris entre l'externalisation de ses référents, de ses moyens et de sa légitimité, et le poids des différents environnements sociaux, qu'il est appelé à gérer et dont il est également chargé d'en inventer les capacités de structuration, devient un objet hybride⁵⁶⁸. Pour citer deux universitaires africains, « *un Cadre en Afrique est pris dans un vaste réseau d'allégeances. Il a un devoir d'allégeances. Il a un devoir d'allégeance à l'égard de son organisation, car c'est celle-ci qui l'engage par contrat et c'est d'elle qu'il tire ses moyens de subsistance... Ce cadre est aussi membre d'une famille élargie et d'une tribu et il a en outre des amis personnels. Habituellement, les membres de la famille élargie et les membres de la tribu ont des attentes personnelles concernant le statut d'une personne donnée, parce que dans ces sociétés essentiellement rurales, on part du principe que l'autorité, les richesses ou le statut social confèrent certains privilèges qui, une fois acquis, sont considérés comme constituant une réserve commune pour l'ensemble de la société(...)* Par conséquent, le moment où une personne devient un haut fonctionnaire, ses parents et les membres de sa tribu vont le voir pour lui demander des faveurs. Si elle respecte les procédures établies et refuse donc de donner suite à leurs demandes et de répondre à leurs attentes, elle sera maudite par les membres de sa société pour avoir trahi leur confiance et il n'est pas certain qu'ils continuent de l'accepter »⁵⁶⁹.

Le haut fonctionnaire devient, dans cet environnement, la victime d'un système socio-culturel qui envahit la sphère publique. D'abord, il a toujours eu une situation stable et a toujours été considéré comme gagnant beaucoup d'argent. De ce fait, aux yeux de ses « *parents* », il est digne de considération et de respect, car, il peut tout s'il le veut : un coup de téléphone ou un mot de sa part, par exemple, suffirait pour embaucher un parent ou un ami, si éloigné soit-il. S'il passait outre à cette interdiction, ce serait à ses risques et périls. Non seulement, sa réputation serait souillée jusque dans son village natal, mais la sorcellerie, l'envoûtement, l'empoisonnement pourraient se mettre de la partie pour écourter ses jours⁵⁷⁰.

Ainsi, le haut fonctionnaire africain, par la force des choses, se trouverait souvent à la tête d'une colonie de parents qui deviennent en fait, selon Hyacinthe Sarassoro, de véritables

⁵⁶⁸ *Idem.*

⁵⁶⁹ SHELLUKINDO et BAGUMA, cité par l'Enquête sur « L'Ethique de la fonction publique en Afrique », volume 1, Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Economie et de l'Administration Publiques, 2001, page 17.

⁵⁷⁰ GOUDOT (G.), *Les Données d'une politique criminelle dans les pays en voie de développement*, Paris, Editions A. Pedone, Collection « Archives de politique criminelle », tome 1, 1975, page 121.

parasites⁵⁷¹. Pour les loger, il doit prendre un logement dont le loyer dépasse ses moyens financiers. Pour les nourrir, il contractera des emprunts, auprès de ses collègues les plus nantis. Alors, une fois son salaire hypothéqué, et « *s'il n'a pas le caractère, il peut commettre des malversations pour faire face à des charges écrasantes* »⁵⁷². Cet accaparement des biens de l'administration au profit de ses « *parents* » s'inscrit dans une logique de désinstitutionalisation du pouvoir administratif. En effet, le traitement du plus haut fonctionnaire de l'État suffirait difficilement à entretenir tous ses « *parents* ». Pour le faire, le haut fonctionnaire ne pourra que « *se débrouiller* » pour autant qu'il soit vrai que, comme on le dit parfois dans les jargons et de façon vulgaire, « *se débrouiller n'est pas voler* », surtout quand la victime est l'État⁵⁷³.

En somme, une des propriétés des réseaux relationnels, qu'il soit parental ou socio-culturel, est que l'échange de service est de règle, non seulement entre parents ou amis, mais aussi entre « *connaissances* », dans un sens large. Il s'agit de quiconque qui est « *recommandé* » par un parent ou ami, voire par un ami d'un parent ou un ami d'ami, etc. C'est une morale sociale qui supporte cette « *obligation de rendre service* », ce qui conduit à un système généralisé de services et contre-services dans lequel chacun est « *pris* »⁵⁷⁴. On voit par là que la « *la socialisation* » de l'administration est tellement ancrée dans les mœurs, qu'il est quasiment impossible de l'éradiquer, sauf à envisager une rupture entre vie sociale normale et vie professionnelle du haut fonctionnaire. Or, au Mali on constate le scénario contraire, c'est-à-dire la confusion ou du moins l'imbrication entre les deux sphères.

⁵⁷¹ SARASSORO (Hyacinthe), *op. cit.*, page 20.

⁵⁷² DIOUF (El Hadji), *Détournement de deniers publics et délits assimilés au Sénégal*, 16^{ème} Cours International d'Abidjan, 1966, L.G.D.J., 1968, page 552, cité par SARASSORO (Hyacinthe), *op. cit.*, page 21.

⁵⁷³ SARASSORO (Hyacinthe), *op. cit.*, page 24.

⁵⁷⁴ OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), *op. cit.*, page 106.

Section 2- « La sociétalisation » de la haute fonction publique : un vecteur de désinstitutionnalisation du pouvoir administratif

Comment la sociétalisation génère à la désinstitutionnalisation du pouvoir administratif au Mali ? (A). Quel impact cela peut-il produire sur l'État ? (B).

§1- Les mécanismes de désinstitutionnalisation

L'idée est, ici, de démontrer que la sociétalisation de l'État, en l'espèce de l'encadrement administratif supérieur, s'opère dans un processus de désinstitutionnalisation du pouvoir administratif et de personnalisation des prérogatives liées à l'exercice de ce pouvoir.

L'institutionnalisation de l'État repose sur l'existence des règles formelles abstraites et générales. Elle est indissociable de l'idée d'État de droit. L'État en tant qu'expression la plus complète de l'institutionnalisation du pouvoir, selon Jean-François Médard⁵⁷⁵, reposerait sur le principe de la séparation des fonctions et la personne titulaire de la fonction, d'une part, et la différenciation entre le politique, l'administratif et le judiciaire. L'État en tant qu'institution suppose un pouvoir administratif impersonnel, « *on obéit à des règles pour ne pas obéir aux hommes* », a-t-il dit Georges Burdeau⁵⁷⁶. Dans la même logique, cette institutionnalisation du pouvoir permet d'accumuler le pouvoir dans l'abstrait de l'institution et en même temps de le transformer au-delà de ses titulaires, c'est-à-dire de ceux qui l'exercent. La dépersonnalisation du pouvoir conduit « *in extremis* » à une déshumanisation du pouvoir administratif, « *bureaucratie, les technocrates sans âmes* »⁵⁷⁷, est assez souvent décriée en Afrique.

Pour Séverine Bellina, « l'institutionnalisation peut être définie comme le processus par lequel s'inscrit dans la durée un pluralisme qui se réalise dans le milieu social et qui revêt dès lors des formes politiques et juridiques »⁵⁷⁸. D'autre part, selon Max Weber⁵⁷⁹,

⁵⁷⁵ MEDARD (Jean-François), « Les Paradoxes de la corruption institutionnalisée », Paris, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 13, numéro 4, 2006, page 699.

⁵⁷⁶ BURDEAU (Georges), *Traité de science politique : Le Pouvoir politique*, Paris, L.G.D.J., 1966, page 489.

⁵⁷⁷ MEDARD (Jean-François), « Les Paradoxes de la corruption institutionnalisée », Paris, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 13, numéro 4, 2006, page 699.

⁵⁷⁸ BELLINA (Séverine), *op. cit.*, page 32.

l'institutionnalisation constitue l'essence de la bureaucratie. Elle repose sur l'indépendance de ses agents qui, pour ne pas obéir aux hommes se doivent de n'obéir qu'aux règlements et aux devoirs objectifs que leur dicte leur fonction. En d'autres termes, elle dénie toute idée de confusion entre le pouvoir en soi et l'agent administratif, fût-il la plus haute autorité administrative. Ce sont les traits caractéristiques de la notion juridique de l'institutionnalisation du pouvoir administratif qui renvoie essentiellement, selon Georges Burdeau, à une double exigence : d'une part, une nette distinction du pouvoir du gouvernant ou de l'« administrant » et, d'autre part, son exercice qui s'effectue sur la base des règles préétablies, notamment constitutionnelles⁵⁸⁰.

En effet, le processus inverse, que nous qualifierons ici de désinstitutionnalisation, consistera pour la société à s'approprier des avantages de l'administration en dehors des procédures bureaucratiques, du moins tout en contournant celles-ci. Le processus se traduit par l'« *insuffisante institutionnalisation du pouvoir administratif* »⁵⁸¹. Dans la même logique, en Afrique, remarque G. Nicolas, « *l'homme important est celui qui donne et non celui qui possède, celui qui dépense et non celui qui retient. De ce point de vue, l'Occidental est généralement considéré comme un avare. Une pleine existence sociale requiert une dilapidation constate des richesses, laquelle attire vers son auteur de multiples clients. On retire toujours un grand prestige d'une grande dépense* »⁵⁸². Or, une confiscation des biens de l'État pour financer « *une grande dépense* », quoiqu'orientée en faveur des réseaux sociaux, ruine gravement l'existence de l'État en tant qu'institution.

Pour Jean-François Médard, seule la démocratie, en son principe l'inverse de la bureaucratie, peut permettre de la légitimer, et en théorie, d'y réintroduire un certain facteur « *humain* »⁵⁸³. Cette dimension « *humaine* » ou « *sociale* » de la bureaucratie est parfois plus appréciée par les administrés que la dimension « *inhumaine* » de la bureaucratie, pour reprendre l'expression communément employée. En d'autres termes, ce processus de désinstitutionnalisation du pouvoir, qui se traduit par la confusion ou l'absence de différenciation entre le public et le privé, aboutit à l'installation des réseaux sociaux parallèles

⁵⁷⁹ WEBER (Max), *Economie et société*, op. cit., page 230.

⁵⁸⁰ BURDEAU (Georges), *Traité de science politique : Le Pouvoir politique*, op. cit., page 489.

⁵⁸¹ Cf. DIALLO (Salifou), *Les Transformations de l'État en Afrique*, thèse de doctorat de droit, Université de Perpignan, juin 2005, pages 278-282.

⁵⁸² NICOLAS (G.), « La Société africaine et ses réactions à l'impact occidental », in MERLE (M.), sous la direction, *L'Afrique noire contemporaine*, Paris, Armand Colin, 1968, 2^{ème} édition, page 178.

⁵⁸³ *Idem*.

à la bureaucratie. Ces tissus sociaux⁵⁸⁴ constituent des points d'appui pour des hauts fonctionnaires au détriment des règles bureaucratiques. La « *socialisation confuse* » permettrait la constitution de liens entre l'administration et la société, au risque de voir se multiplier les incohérences bureaucratiques⁵⁸⁵. Comme le soutient Daniel Bourmand, l'orientation d'une société résulte aussi de conceptions qui prévalent au sein de l'élite dirigeante⁵⁸⁶.

En somme, dans un contexte africain, la délimitation de l'espace administratif est délicate en raison de la faiblesse de son institutionnalisation ou encore, selon Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, « *l'incapacité à différencier l'État du reste de la société* »⁵⁸⁷. C'est ce qu'indique Jacques Chevallier lorsqu'il caractérise les administrations des pays en développement:

- « *La coexistence de plusieurs principes de légitimité (traditionnelle et charismatique tout autant que légale-rationnelle)*
- *La précarité du monopole de la contrainte*
- *La faible distinction public/privé et les contours flous de l'appareil de l'État*
- *Le poids des relations inter-personnelles*
- *La persistance de liens allégeances ethnique ou tribale* »⁵⁸⁸.

L'analyse de Jean-François Bayard va dans le même sens. Mettant au centre de son analyse le caractère patrimonial de la société africaine, Jean-François Bayart évoque l'État africain comme « *une ressource permettant le pillage des richesses à de fins privées* »⁵⁸⁹. Les hauts fonctionnaires et autres élites traitent l'État comme s'il était une ressource privée. Cela révèle l'ampleur de la corruption, du népotisme, de l'escroquerie et du détournement des ressources allouées théoriquement au renforcement de ces institutions étatiques. Les

⁵⁸⁴ De type : association des ressortissants de..., association des anciens et élèves de..., lignées parentales, etc.

⁵⁸⁵ DARBON (Dominique), « Administration et société », *op. cit.*, page 181.

⁵⁸⁶ BOURMAUD (Daniel), « Aux Sources de l'autoritarisme en Afrique: des idéologies et des hommes », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2006, n°4, volume 13, page 627.

⁵⁸⁷ CHABAL (Patrick) et DALOZ (Jean-Pascal), *Africa works*, Oxford, James Currey, 1999, page 407.

⁵⁸⁸ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, Paris, PUF, Paris, PUF, Collection Thémis droit, 4^{ème} édition, 2007, pages 241 et ss.

⁵⁸⁹ BAYART (Jean-François), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, *op. cit.*, page 242.

fonctionnaires conservent leurs positions par la création de réseaux personnels avec leurs clients. Ces réseaux s'organisent selon des critères précédemment décrits (l'ethnicité, la parenté et les affinités locales).

La désinstitutionnalisation ou du moins l'insuffisante institutionnalisation du pouvoir administratif entraîne en Afrique un certain nombre de conséquences, notamment au niveau de l'exercice du pouvoir administratif ainsi qu'au contentieux que celui-ci pourrait engendrer.

D'abord, l'exercice souvent trop abusif, voire défectueux du pouvoir, serait l'un des méfaits d'une institutionnalisation trop insuffisante⁵⁹⁰. Cela aboutit généralement à l'aménagement, au profit des autorités administratives, d'un énorme pouvoir discrétionnaire et dont l'exercice obéit plus ou moins à des logiques interpersonnelles, sociologiques, politiques, etc., qu'à une logique d'intérêt général. A cet usage « *abusif* » du pouvoir discrétionnaire, on dénote ensuite un autre phénomène inhérent à l'insuffisante institutionnalisation du pouvoir administratif en Afrique. Il s'agit de la faiblesse des contrôles administratifs dus essentiellement à la centralisation au sommet de l'appareil administratif, qui caractérise les administrations d'Afrique francophone à l'image de celle de la France.

Ces deux phénomènes traduisent l'insuffisante institutionnalisation du pouvoir administratif en Afrique, qui se résume par l'absence d'institutions fortes, autonomes et stables. Ce qui permet aux titulaires des fonctions d'encadrement administratif supérieur de faire prévaloir leurs fins privées sur le bien public et d'ériger la corruption en méthode de gouvernement⁵⁹¹.

En tout état de cause, si le pouvoir administratif dans les États africains, demeure évidemment institutionnalisé, au sens où l'entendait Georges Burdeau, c'est-à-dire qu'il ne s'épuise pas dans la personne de celui qui l'exerce, il faut noter tout de même que la confusion factuelle des pouvoirs reste une réalité. En d'autres termes, les institutions, dont la fonction essentielle est de « *dépersonnaliser* » le pouvoir administratif et de multiplier les obstacles à sa « *privatisation* », ne fonctionnent que difficilement en raison des pressions des pouvoirs parallèles qu'elles subissent. Ce qui fait dire aussi à Philippe Hugon que : « *les espaces publics et les espaces privés sont souvent confondus et enchevêtrés. De nombreux « fonctionnaires » se servent de l'État davantage qu'ils ne le servent comme fonctionnaires ou politiciens. Investir l'État conduit souvent à prélever pour redistribuer à son groupe avec*

⁵⁹⁰ DIALLO (Salifou), *op. cit.*, page 279.

⁵⁹¹ Cf. BADIE (Badie), *Le Développement politique*, Paris, Economica, 1988, 4^{ème} édition, pages 86 et suivantes.

les logiques de prédation à court terme »⁵⁹². Dans ces conditions, les réseaux personnels et de solidarité l'emportent sur l'institutionnalisation de l'État.

§2- Le principal impact de la sociétalisation de la haute fonction publique : l'usage abusif des biens de l'État par les hauts fonctionnaires

L'une des caractéristiques de la haute fonction publique malienne a trait aux avantages et privilèges, dont disposent ses membres, qui sont liés à l'exercice de leurs fonctions. Autrement dit, contrairement à leurs homologues de la fonction publique ordinaire, les hauts fonctionnaires peuvent jouir à titre personnel des biens mobiliers et immobiliers de l'État qui leur sont attribués par celui-ci dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, à chaque poste administratif supérieur correspond une série d'avantages matériels qui constituent « *le signe extérieur du pouvoir* ». Tout décret ou arrêté de nomination est d'ailleurs accompagné par la formule consacrée « *les intéressés bénéficient des avantages prévus par la réglementation en vigueur* ».

Ces avantages correspondent le plus souvent à l'octroi de voitures, de logement de fonction, de frais d'entretien, et / ou de *perdiems*. Ils constituent, selon Mohamed Askia, « *une véritable liste civile dont bénéficient plusieurs chefs, sous-chefs de service* »⁵⁹³. Il convient de noter en effet que ces éléments « *budgétivores* » apparaissent en général comme des commandes essentielles des administrations qui peuvent les renouveler plusieurs fois au détriment des dépenses d'équipements et d'investissements de l'État. C'est pourquoi Mohamed Askia estime que « *l'existence des avantages afférents à la fonction constitue le facteur essentiel de motivation des fonctionnaires car ils apparaissent comme un signe de promotion sociale et de réussite* »⁵⁹⁴.

Ici, il ne sera pas question de savoir si ces avantages matériels sont suffisants ou non, mais la réflexion portera sur l'usage qu'en font les hauts fonctionnaires. En effet, les biens de l'État, appelé bien public, conférés aux hauts fonctionnaires, doivent-ils être réduits à la dimension d'un bien personnel que ceux-ci peuvent user et abuser?

⁵⁹² HUGON (Philippe), Préface LIKIBI (Romuald), *La Charte africaine pour la démocratie, les élections et la gouvernance : analyse et commentaires*, Paris, les éditions Publibook, 2012, page 12.

⁵⁹³ ASKIA (Mohamed), *op. cit.*, page 298.

⁵⁹⁴ *Ibidem*.

L'une des conséquences immédiates des carences institutionnelles de la haute fonction publique précédemment évoquées a trait à l'usage abusif des biens mobiliers (**B**) et des biens immobiliers (**A**) que confère l'État aux hauts fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

A- L'usage abusif des biens mobiliers de l'État

Même si les biens mobiliers privés de l'État ne se limitent pas aux véhicules, il faut reconnaître que ceux-ci font partie des principaux biens publics mobiliers attribués aux hauts fonctionnaires. En d'autres termes, parmi les biens publics mobiliers, le cas des véhicules de l'État a toujours attiré l'attention des populations. Pour cause, l'usage indûment fait de ces véhicules par certains hauts fonctionnaires.

Il convient de rappeler d'abord les dispositions réglementant l'usage des véhicules de l'État et autres organismes publics. Le décret n°94-200/P-RM du 3 juin 1994, abrogeant et remplaçant le décret n°93-300/P-RM du 27 août 1993, fixant le régime d'utilisation des véhicules des institutions de l'État, des administrations, des établissements publics à caractère administratif et des collectivités territoriales, dispose que les véhicules de l'État sont classés dans l'une des catégories suivantes: « *véhicule de fonction* », « *véhicule de liaison* », « *véhicule de chantier* ».

L'article 3 du même décret définit les « *véhicules de fonction* » comme « des véhicules affectés aux personnalités politiques, administratives et judiciaires de l'État ». Ces personnalités sont, selon la même disposition :

- *Président de la République ;*
- *Premier Ministre ;*
- *Membres du Gouvernement et assimilés ;*
- *Président de la Cour Suprême ;*
- *Président de la Cour Constitutionnelle ;*
- *Président du Haut Conseil des Collectivités ;*
- *Président du Conseil Economique, Social et Culturel ;*
- *Grand Chancelier des Ordres Nationaux ;*

- *Ambassadeurs ;*
- *Consuls généraux ;*
- *Secrétaires Généraux des départements ministériels ;*
- *Chefs des cabinets ministériels ;*
- *Chefs des circonscriptions administratives.*

Les « *véhicules de liaison* » sont ceux affectés aux liaisons ordinaires, aux tournées et à la résidence des Présidents des institutions et des membres du Gouvernement⁵⁹⁵. Le même acte réglementaire fixe le nombre maximal de véhicules de liaison comme suite : «

- *Un pour les cabinets ministériels ;*
- *Deux pour les secrétariats généraux des départements ministériels ;*
- *Trois pour les services centraux et les services extérieurs à l'exception des consulats ;*
- *Un pour les services rattachés, les services régionaux sub-régionaux et les consulats ;*
- *Deux pour chaque institution de la République prévue par la Constitution à l'exception du Président de la République et du Premier Ministre ;*
- *Un pour les résidences des Présidents des institutions et des membres du Gouvernement à l'exception du Président de la République et du Premier Ministre ».*

Si la répartition numérique est sans équivoque dans ce texte, en réalité, elle souffre d'un abus remarquable. Dans un entretien avec un haut fonctionnaire d'un département ministériel, dont nous tenons secret le nom, un secrétaire général d'un ministère se trouverait à lui seul avec quatre véhicules. Cet abus peut résulter de ce que Samba Mineta Sarr qualifie « *d'effritement de la fortune mobilière privée de l'État* »⁵⁹⁶. En ce sens, les services des domaines de l'État n'auraient pas, comme le reconnaît Amadou Maïga, en temps réel, la consistance exacte du Parc Automobile civil et militaire de l'État malien⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Article 6 dudit décret.

⁵⁹⁶ SARR (Samba Mineta), *Le Régime juridique des biens de l'administration publique au Mali*, Thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès-France, juillet 2012, page 446 et suivantes.

⁵⁹⁷ Cité par SARR (Samba Mineta), *ibidem*, page 446.

Quant à l'utilisation de ces véhicules, le décret précité précise aussi, qu'à l'exception des « *véhicules de résidence* », la circulation des « *véhicules de liaison* » est interdite en dehors des heures normales de service, hormis en cas de tournée ou de mission⁵⁹⁸. A l'occasion de ces déplacements, les « *véhicules de liaison* » doivent être munis d'un ordre de mission visé selon le cas, soit par le ministre dont relève l'organisme, soit par le chef de circonscription administrative⁵⁹⁹. Cependant, certains « *véhicules de résidence* » ne figurent pas parmi les trois catégories de véhicules visées à l'article 2. Cela peut laisser semer des confusions entre les « *véhicules de résidence* » et les « *véhicules de fonction* », puisque ces deux se caractérisent par le fait que leur déplacement en dehors des heures de service est admis par la loi. En d'autres termes, ces deux catégories de véhicules seraient-elles synonymes ?

Enfin, les « *véhicules de chantier* » sont ceux affectés à des tâches spécifiques⁶⁰⁰.

La gestion des véhicules de l'État était ainsi confiée au Parc Officiel des Véhicules, lequel jouait les fonctions d'un garage administratif, chargé non seulement de dispatcher entre les services les nouveaux véhicules acquis par l'État, mais aussi d'assurer l'entretien et la réparation de ceux déjà en service. A partir de l'ordonnance de 2000⁶⁰¹, le statut de ce garage administratif a été changé à la suite d'une réforme instituant un ministère en charge des domaines de l'État, qui s'est doté d'une direction nationale de l'administration des biens de l'État⁶⁰².

Cette mutation, selon un haut fonctionnaire, aurait été le fait de certains bailleurs de fonds qui auraient maintenu pendant longtemps la pression sur l'État en vue que ce dernier cède aux promoteurs privés la charge de l'entretien des véhicules de l'État⁶⁰³. C'est depuis cette réforme, ajoute le haut fonctionnaire, que « *l'autonomie a été donnée à toutes les Directions Administratives et Financières (D.A.F.) pour faire entretenir leurs véhicules par*

⁵⁹⁸ Article 9.

⁵⁹⁹ Article 10.

⁶⁰⁰ Article 11.

⁶⁰¹ Ordonnance n°00-67/P-RM du 29 septembre 2000 portant création de la Direction Nationale de l'Administration des Biens de l'État.

⁶⁰² Organisée par le décret n°00-533/P-RM du 26 octobre 2000.

⁶⁰³ Cité par DIAMOYE (Oumar), « Administration publique : utilisation abusive des véhicules de l'État », Bamako, in *L'Aube*, numéro du 25 février 2008.

un garage privé de leur choix »⁶⁰⁴. De ce fait, il ne revient plus au Parc la tâche d'élaborer les projets d'immatriculation et de les transmettre au service de l'Office Nationale des Transports, chargé pour sa part de confectionner les plaques et d'établir les cartes grise des véhicules⁶⁰⁵.

En effet, la défaillance dans la gestion ou l'utilisation des véhicules de l'État par les hauts fonctionnaires ne saurait être exclusivement imputable à cette dernière réforme. L'usage abusif des véhicules de l'État par les hauts fonctionnaires ne date pas d'aujourd'hui. Il convient d'ailleurs de rappeler un communiqué du Ministre de l'Intérieur, de la Défense et de la Sécurité du Mali, le capitaine Charles Samba⁶⁰⁶, dénonçant l'usage abusif des véhicules de l'État par certains « *cadres de l'État* ». Le communiqué du ministre mettait ainsi en garde : « *ceux des cadres de l'État qui ne semblent pas avoir compris le sens des mesures d'austérité arrêtées par le gouvernement, quant à l'utilisation des véhicules administratifs* »⁶⁰⁷. Dans une totale insouciance de la politique de redressement du C.M.L.N., déclare Charles Samba, « *maints responsables font preuve d'inconscience en continuant abusivement les véhicules mis à leur disposition par l'État comme outils de travail, mais non comme moyens de jouissance* »⁶⁰⁸.

Il s'avère donc qu'il s'agit d'un phénomène récurrent. C'est notamment ce que révèle l'enquête réalisée par Oumar Diamoye sur l'utilisation abusive des véhicules de l'État au Mali. A en croire ce journaliste, certains hauts fonctionnaires, qui ont le privilège d'avoir un ou plusieurs véhicules de l'État font preuve d'un abus coupable dans l'utilisation de ces engins mis à leur disposition : « *le plus souvent, le véhicule de service est laissé à la disposition d'un fils, d'une tante ou tout simplement d'une amie* »⁶⁰⁹. Le fait pour un haut fonctionnaire de recourir au « *véhicule de service* » pour amener, par exemple, son épouse au marché, au baptême, à la réunion des ressortissants du village, ou encore pour aller au champ, etc., est devenu tellement habituel au Mali qu'il est considéré, aux yeux de l'opinion publique, comme une pratique normale. Cette situation a également dénoncée par l'ancien ministre

⁶⁰⁴ Cf. Article 70 de l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant code domanial et foncier au Mali : « Les services utilisateurs des biens meubles de l'État et des collectivités territoriales en assurent la gestion technique. »

⁶⁰⁵ *Idem.*

⁶⁰⁶ *In L'Essor*, Bamako, numéro du 3 juillet 1969, page 1.

⁶⁰⁷ *Idem.*

⁶⁰⁸ *Idem.*

⁶⁰⁹ DIAMOYE (Oumar), *op. cit.*.

malien en charge de la fonction publique, en ces termes : « *la faiblesse des moyens matériels (de l'Administration) se double d'une utilisation privée abusive de ces moyens, en particulier en ce qui concerne les véhicules de service* »⁶¹⁰.

En effet, c'est un phénomène qui serait imputable à la hiérarchie même de l'administration, selon Jean Dako⁶¹¹, car, explique ce dernier, « *un chauffeur ou un agent subalterne ne peut jamais se permettre de faire des courses personnelles avec le véhicule du service s'il n'a pas l'habitude d'être envoyé par son chef pour lui faire des courses personnelles. Le chauffeur qui voit le comportement de son chef face au véhicule est tout aussi tenté de lui faire un jour la demande pour aller régler une affaire urgente* »⁶¹². En effet, l'usage abusif des véhicules de l'État en violation des mesures réglementaires en vigueur, pose l'épineuse question de la détermination de la responsabilité en cas de dommages causés par le véhicule.

Ainsi, à titre d'illustration, on peut citer le cas d'un haut fonctionnaire, qui se voit confier un « *véhicule de liaison* » utilisable que pendant les heures de service. Mais, pour des raisons personnelles, le haut fonctionnaire s'est fait conduire dans un endroit en dehors des heures de service. En cours de route, son « *véhicule de liaison* » a mortellement fauché un piéton. Dans ces conditions, se pose la question sur la responsabilité des préjudices causés par cet accident. Puisqu'il s'agit d'une faute personnelle du haut fonctionnaire, mais cette faute n'est pas dépourvue de tout lien avec le service, le véhicule du service étant en cause, la responsabilité de l'administration pourrait être engagée. Une telle faute est qualifiée de faute personnelle du haut fonctionnaire mais non dépourvue de tout lien avec le service. Autrement dit, il s'agit d'une faute personnelle détachable matériellement du service mais pas juridiquement. Contre qui la victime pourrait saisir la juridiction judiciaire⁶¹³ : l'administration ou le haut fonctionnaire ? Dans l'hypothèse précédemment citée, c'est-à-dire dans le cadre d'un dommage causé par un « *véhicule de service* » en dehors des heures de service, la victime peut agir pour le tout, soit contre l'administration, soit contre le haut fonctionnaire.

⁶¹⁰ SIDIBE (Ousmane Oumarou), « La Délégation de l'État : un accélérateur de la crise malienne », in KONATE (Doulaye), sous la direction, *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, Éditions Tombouctou, Collection « L'Afrique se raconte », 2013, page 185.

⁶¹¹ DIAMOYE (Oumar), *op. cit.*

⁶¹² *Idem.*

⁶¹³ Il convient de rappeler que les dommages causés par les véhicules de l'État sont exceptionnellement portés devant le juge judiciaire.

Dans la première option, si l'administration est condamnée, elle pourrait mener une action récursoire contre le haut fonctionnaire, son employé. En d'autres termes, l'action récursoire serait ouverte à l'administration contre son haut fonctionnaire devant la juridiction administrative. Mais est-ce que l'administration osera le faire ?

Dans des situations moins graves, en termes de dommages, que celle-là, par exemple le cas où le « *véhicule de liaison* » ne serait que simplement endommagé, il serait loisible pour le haut fonctionnaire de réparer l'engin à charge de l'administration alors même que la panne du véhicule aurait été causée au cours d'une mission personnelle.

Une autre dérive dans la gestion des véhicules de l'État se situe au niveau de la procédure de cession de ces véhicules. A cet égard, il convient de rappeler le texte juridique régissant cette matière, à savoir l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier du Mali (articles 68, 70, etc.). L'Article 70 alinéa 2 du code dispose que « *tout bien meuble de l'État admis à la réforme selon les règles de la comptabilité matière* »⁶¹⁴ est mise à la disposition du service des Domaines qui décide de sa destruction ou de sa cession. La vente est faite par adjudication publique. Exceptionnellement, elle peut intervenir à l'amiable après autorisation du Ministère des domaines de l'État.⁶¹⁵

Cependant, il est fréquent d'observer que la plupart des abus se situent à cette procédure exceptionnelle de cession de biens mobiliers de l'État. Des départements ministériels n'hésitent pas, sur la base de la procédure exceptionnelle, à céder des véhicules mis à la disposition de leur département aux bénéficiaires des cadres du même département et alors que même que ces engins seraient encore en très bon état. Samba Mineta Sarr dénonce d'ailleurs le fait que ces ventes aient le plus souvent lieu à l'amiable et que les acheteurs soient ceux-là mêmes qui sont chargés de la gestion technique du bien privé mobilier⁶¹⁶. Un tel abus pourrait être évité si on interdit, comme c'était le cas d'ailleurs sous le régime colonial, que les agents chargés de la gestion technique des biens ne peuvent être adjudicateurs.

Pour ainsi conclure sur cette question de responsabilité, l'État doit préciser, clarifier, voire mettre à jour les textes régissant l'attribution et l'usage des véhicules de l'État par les

⁶¹⁴ Décret n°10-681/P-RM du 30 décembre 2010 portant réglementation de la comptabilité-matières, articles 28, 29, 32.

⁶¹⁵ Article 32 alinéa 4 du décret n°10-681/P-RM.

⁶¹⁶ SARR (Samba Mineta), *op. cit.*, page 447.

hauts fonctionnaires, et procéder à une mise en garde régulière contre tout abus. Cela permettrait de diminuer les charges de l'État répondant aux dommages ou aux réparations, dont font l'objet les véhicules de l'État à disposition des hauts fonctionnaires.

B- L'usage abusif des biens immobiliers de l'État

Parler de l'usage abusif des biens immobiliers de l'État par les hauts fonctionnaires n'est pas chose facile, tant il est difficile de connaître l'étendue des biens immobiliers de l'État malien mis à la disposition des hauts fonctionnaires. Le nombre des logements de l'administration affectés au « *conforts* » des fonctionnaires reste aussi inconnu.

Une commission est d'ailleurs mise en place au niveau du ministère en charge des domaines, dont la mission serait de définir l'étendue du domaine privé de l'État. Selon Samba Mineta Sarr, « *malheureusement, certains bâtiments du domaine privé de l'État sont occupés par des agents à la retraite* »⁶¹⁷. Il dénonce aussi le fait des particuliers aient pu établir à leurs noms des titres fonciers quand bien même les bâtiments se trouvent dans la cité administrative⁶¹⁸.

En conclusion, il faut souligner que le Mali a créé, à l'instar de la plupart des États d'Afrique francophone, dès son accession à l'indépendance, une E.N.A. Des hauts fonctionnaires de qualité ont été produits par cette École. Toutefois, les résultats du terrain restent en-deçà de l'espérance légitimement escomptée par les administrés. Il y a donc besoin de rétablir les cadres administratifs supérieurs dans leur rôle par la création d'un environnement favorable à l'exercice de leur fonction.

En effet, la stabilité de l'État malien repose en partie sur la sérénité et l'engagement de ses serviteurs, nécessaires pour faire face à toute épreuve dans un monde de précarité et d'incertitude. Pour le haut fonctionnaire africain, le départ à la retraite demeure une véritable hantise. Ainsi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, à travers la mise en place d'un système de rémunération satisfaisant et de mécanismes de protection sociale efficaces,

⁶¹⁷ *Ibidem*, page 327.

⁶¹⁸ *Idem*.

mérite d'être envisagée. La formation reste le pilier fondamental du changement qualitatif. Le haut fonctionnaire performant dans un contexte de mondialisation et de globalisation doit être, selon Pierre Ayeun N'Dah, à la fois homme de tête et homme de cœur, c'est-à-dire technocrate et humaniste. Le premier pour épouser et maîtriser les concepts et outils de la modernité. Le second pour apporter des solutions adaptées aux préoccupations des populations⁶¹⁹.

La nouvelle conception d'administrés-clients, au Mali, ne sera possible qu'avec des agents de l'État, notamment des hauts fonctionnaires formés à la rigueur, à la responsabilité et aux résultats. Ces serviteurs de l'intérêt général auront le mérite d'être préparés non seulement à l'humilité et à la sobriété dans leur vie personnelle mais aussi à la grandeur et au prestige dans leurs fonctions pour forger une tradition de service public susceptible d'atténuer les conséquences des pressions politiques, inévitables dans tous les pays.

C'est dans cette approche prospective que l'édification d'une haute fonction publique démocratique s'impose avec acuité. Cette nouvelle haute fonction publique, qui marque une rupture avec celle que nous connaissons aujourd'hui dont les contours et les missions ne sont pas clairement définis, doit s'annoncer dans une logique à la fois d'enracinement dans son environnement social et capable de s'approprier de certaines valeurs du N.M.P., d'une part. D'autre part, elle s'inscrirait dans une dynamique d'adaptation aux évolutions de l'État et de la société.

⁶¹⁹ N'DAH (Pierre Ayeun), *op. cit.*, page 63.

Deuxième partie

La nécessaire restructuration de la haute fonction publique : condition de renforcement des capacités de l'État au Mali

Il faut rappeler que le lien entre la crise de l'État et celle de la haute fonction publique, au Mali, n'apparaît pas artificiel, bien au contraire. En raison du fait que si la crise de l'État, comme le constate Lucile Schmid, n'est pas celle de la haute administration, elle la dépasse infiniment⁶²⁰. En effet, les difficultés de celle-ci à évoluer et à se remettre en cause constituent un obstacle à une modernisation des administrations publiques. Pour avoir donc un État moderne au Mali, il faut réformer la fonction publique, en particulier sa tête: la haute fonction publique.

Les hauts fonctionnaires doivent occuper une position stratégique dans la modernisation de l'État, parce que l'exécution des programmes de laquelle les concerne au premier chef. Le nouveau contexte de mondialisation place souvent l'État, et les place eux aussi, dans une situation de compétition, voire de concurrence. Ils ne doivent, de ce fait, s'isoler du reste de la société. Cela implique des réformes du mode de fonctionnement et de gestion de l'encadrement administratif supérieur de l'administration malienne. La carrière des hauts fonctionnaires devrait donc être gérée de façon plus dynamique, plus ouverte. Ainsi, les compétences et l'efficacité de chacun devraient être mieux évaluées, mieux utilisées, et mieux récompensées. Aussi, la contractualisation devrait-elle être développée dans certains secteurs de l'administration publique malienne, notamment ceux ne portant pas sur le domaine de la souveraineté. Enfin, une réflexion sur le statut de la haute fonction publique et sur les conditions de son application ne doit pas être exclue, pour permettre notamment plus de souplesse et plus d'ouverture en direction des autres secteurs d'activité, tout en sauvegardant son autonomie et son professionnalisme.

Les hauts fonctionnaires jouent un rôle clé dans l'introduction de changements tant à l'échelon national que local, et sont de ce fait choisis pour leurs capacités à développer de grandes aptitudes à diriger. En effet, ils devraient bénéficier d'un statut spécial et de conditions spéciales de recrutement, en plus de dispositifs de soutien distincts dans la fonction publique ordinaire. A cause de ce statut spécial, doit être observée une logique de représentation des différentes ethnies et/ou régions du pays. L'objectif démocratique ne pourra être atteint que lorsque l'institution est suffisamment représentative.

C'est dans cette perspective que le renforcement de capacités de l'État malien peut devenir une réalité. Par renforcement de capacités on entend ici dans un sens institutionnel, le

⁶²⁰ SCHMID (Lucile), « L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires? », in FAUROUX (Roger) et SPITZ (Bernard), sous la direction, *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Editions Robert Laffont, 2000, page 46.

processus d'amélioration de compétences des individus et de renforcement institutionnel d'une ou plusieurs organisations⁶²¹. On retient de cette acception de John Clark deux notions clés: la notion de mission et la notion de bien commun. Sous l'angle de la première, le renforcement de capacités doit contribuer à ce que les organisations remplissent mieux leur mission. Dans le cadre de la seconde, le renforcement de capacités doit viser à améliorer les conditions de vie des communautés et des populations, ce qui constitue l'aspiration clé des organisations sociales.

Ainsi pour que la réforme de la haute fonction publique contribue au renforcement de capacités de l'État malien, il faudra nécessairement procéder à concilier l'enracinement de la haute fonction publique dans l'environnement socio-culturel du pays avec son ouverture aux valeurs managériales (**titre 1**), d'une part, et d'autre part, une triple articulation entre État administratif, État politique et instances sociétales dans une dynamique de partenariat (**titre 2**).

⁶²¹ CLARK (John), *Democratizing development: the role for voluntary organizations*, West Hartford, Kumarian Press, 1991, cité par FLORIDI (Maurizio), SANZ CORELLA (Béatriz), BERIDOGO (Bréhima) et DIAKITE (Lassana), *Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali (Projet 9 ACP MLI 01)*, Rapport final, STEM-VCR SRL, Bamako, juillet 2004, page 23.

Titre 1- Une possible conciliation entre le recours aux valeurs socio-culturelles et les valeurs d'une nouvelle gestion de la haute fonction publique dans un État fonctionnel

L'État fonctionnel au Mali⁶²² ne peut être une réalité que lorsque tous ses appareils sont soumis à ses principes de base, à savoir la conciliation entre la tradition et la modernité. La haute fonction publique doit opter pour cet idéal. Il s'agira en fait de l'enraciner aux valeurs socio-culturelles du pays, à travers notamment le recours aux valeurs morales, et la création des conditions de son adaptation à certaines valeurs véhiculées par l'idéologie managériale.

Associer l'idée d'enracinement de la haute fonction publique à son environnement socio-culturel à celle de son ouverture à certaines valeurs de la nouvelle gestion publique, peut paraître, à première vue, comme un oxymore, dans la mesure où les deux éléments sont, *a priori*, incompatibles et s'excluent mutuellement. Mais en réalité, ils sont bien complémentaires qu'ils apparaissent contradictoires. A ce titre, la question de l'enracinement à l'environnement socio-culturel de la haute fonction publique, c'est-à-dire, ici, la prise en compte de la diversité sociale et la revalorisation des valeurs morales ancestrales, comme l'éthique, peuvent constituer un vecteur et un support de l'efficacité, de la légitimité de l'institution, voire de l'État. Ce souci d'efficacité se présente également comme l'ultime but d'une nouvelle gestion publique. L'État malien doit faire face à des nouveaux défis, notamment la recherche de la qualité, la productivité, l'efficacité, le professionnalisme dans le contexte de la mondialisation, d'une part, en répondant aux principales critiques formulées à son encontre, d'autre part. Ces deux dimensions sont solidaires, car, les principales critiques

⁶²² Cf. GOLOGO (Yaya), *L'État fonctionnel au Mali...*, Thèse de doctorat, *op. cit.*

adressées aux appareils administratifs de l'État portent précisément sur son manque d'efficacité, de productivité⁶²³.

C'est le même ordre d'idée de combinaison des deux approches, modernité et tradition, qu'Ousmane Sy, ancien ministre malien en charge de l'Administration territoriale, déclare : « *Le grand point faible de l'Afrique est que ses élites sont dans un rapport schizophrène à leur culture : d'un côté elles la revendiquent et n'importe quel Malien est par exemple fier de l'histoire des empires médiévaux et de ses traditions ancestrales, mais de l'autre, elles n'assument pas ce patrimoine. Dès qu'on évoque l'ethnie ou la communauté d'attache, par exemple comme sphère d'identité, chacun se sent confusément coupable comme si cela allait à l'encontre du progrès. Mon avis est qu'il faut être ouvert au monde, prendre ce qui est utile à la construction de notre modernité, mais le faire toujours à partir de nos propres références et notre patrimoine culturel et institutionnel* »⁶²⁴. Il s'agit en effet d'éviter la dichotomie entre « *modernité exogène* » et « *tradition endogène* », qui continue de provoquer une crise d'identité entre l'administration publique malienne et la population, et contribue aussi à l'aggravation de la crise de légitimité des hauts fonctionnaires, et d'une manière générale des représentants de l'État.

Ces propos de Dominique Darbon s'inscrivent également dans la même logique : « *L'agent public, quelle que soit sa formation, reste un produit de sa société d'extraction. Cela est vrai pour les plus hauts fonctionnaires, mais cela l'est aussi pour les fonctionnaires de base. Le back-ground culturel des agents de l'administration est essentiel* »⁶²⁵. Toutefois, pour partager l'idée de Jacques Chevallier, la gestion publique présente certains particularismes qui déconseillent de la soumettre sans discrimination au management⁶²⁶.

Si l'objectif de l'enracinement aux valeurs socio-culturelles vise à rehausser la légitimité de l'État, celui de l'ouverture aux nouvelles valeurs tend à redorer le blason de son

⁶²³ DIARRA (Zoumana), *Les Fonctions publiques d'anciennes colonies françaises d'Afrique subsaharienne à l'épreuve du nouveau management. Une contribution à l'étude des transferts institutionnels en Afrique*, Mémoire de Master 2, Droit public, spécialité, Services et politiques publics, Université de Rouen, 2010-2011, page 43.

⁶²⁴ SY (Ousmane), *Reconstruire l'Afrique: vers une nouvelle gouvernance sur les dynamiques locales*, Paris/Bamako, Editions *Jamana* et Fondations Charles Léopold Mayer, page 50.

⁶²⁵ DARBON (Dominique), « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », Paris, in *R.F.A.P.*, 1985, page 465.

⁶²⁶ CHEVALLIER (Jacques), *Science administrative*, Paris, PUF, Collection Thémis droit, 4^{ème} édition, 2007, page 34.

efficacité, car « *la quête de la légitimité est au moins aussi importante que la quête de l'efficacité* »⁶²⁷. C'est dans cette perspective qu'il sera question, ici, dans un premier temps, de l'enracinement de la haute fonction publique malienne dans son environnement socio-culturel (**Chapitre 1**). Dans un second temps, il s'agira de voir dans quelle mesure la haute fonction publique pourrait mieux s'adapter à certaines valeurs managériales (**Chapitre 2**).

⁶²⁷ LEVIAN (Yves-Frédéric.), et BARET (Ch.), « Pour une meilleure prise en compte de l'inscription institutionnelle de la gestion des ressources humaines : quelques propositions », in HUAULT (I.), *La Construction sociale de l'entreprise, autour des travaux de Mark Granovetter*, Paris, EMS, 2002.

Chapitre 1- L'attachement de la haute fonction publique à l'environnement socio-culturel du pays : un remède à la crise de la légitimité de l'État malien

Il y a près d'un siècle Gaston Jèze déclarait : « *Le droit vit, il évolue sans cesse comme tout ce qui vit, sous l'influence du milieu. Observons sans cesse ce milieu : nous comprendrons mieux notre droit* »⁶²⁸. Ce constat du professeur Jèze, appliqué à la haute fonction publique, demeure plus que jamais d'actualité au Mali, notamment au regard d'une institution qui vit au rythme des transferts de modèles. De ce fait, l'observation de l'environnement, dans lequel la haute fonction publique malienne évolue, permet de mieux comprendre celle-ci.

En effet, la démocratisation des sociétés multiethniques impose un examen approfondi non seulement des institutions politiques de l'État, mais surtout du rôle déterminant joué par son encadrement administratif supérieur. C'est par l'intermédiaire de cet appareil que s'établit le premier contact des gouvernés avec les gouvernants. Il convient donc de se demander dans quelle mesure la structuration de la société malienne plurale doit influencer la structuration de l'appareil administratif supérieur de l'État.

S'il vrai, d'après Gérard Timsit⁶²⁹, que « *l'administration n'existe pas en soi, elle n'est qu'un système de relations, de rapports et de dépendances* », la haute fonction publique malienne ne saurait pas de ce fait échapper à cette réalité. Ainsi, pour accomplir avec succès les missions à elle dévolues, dans une démarche décrite par Turkia Ould Daddah⁶³⁰, elle devrait s'enraciner dans les collectivités de base ou tout au moins leur être associée, tenant compte de leur culture et de leur manière d'être se fondant sur leurs traditions de vie commune et les normes de leur organisation séculaire. Cette démarche d'enracinement de la haute fonction publique doit d'abord s'inscrire dans une dynamique de représentativité

⁶²⁸ JÈZE (Gaston), *Les Principes généraux du droit administratif*, Paris, 1925, tome 1, page V.

⁶²⁹ TIMSIT (Gérard), « Modèles, structures et stratégies de l'administration. Éléments pour une prospective administrative », Paris, in *Revue de Droit Public et de Sciences Politiques en France et à l'Etranger*, page 948.

⁶³⁰ OULD DADDAH (Turkia), « Valeurs socio-culturelles et administration publique », Paris, in *Afrique contemporaine*, n°125, janvier-février-mars 1983, page 3.

bureaucratique répondant en partie aux crises de légitimité et de représentation de l'État auprès des populations maliennes (**Section 1**).

Dans la même logique, il conviendra de souligner le fait que la culture de l'administration malienne et les valeurs qui la sous-tendent héritent largement des valeurs sociales dominantes. Cette culture est ouverte sur la culture globale du milieu dans lequel la fonction publique malienne se meut, et avec lequel elle entretient des rapports d'influence réciproque. À partir de là, les valeurs éthiques de la haute fonction publique, de façon générale de l'administration publique malienne, doivent se ressourcer des valeurs éthiques de la société malienne. Une telle approche s'inscrit dans une dynamique d'adaptation des mutations sociales aux transformations des valeurs éthiques de l'administration publique malienne (**Section 2**).

Section 1- Une haute fonction publique à l'image de la diversité sociale: pour l'instauration d'une bureaucratie représentative

La diversité est une notion qui fait appel à la différence, à la complémentarité et à la complexité. Il y a diversité lorsque plusieurs catégories ou entités vivent ensemble et s'influencent pour des buts, soit communs soit divergents. Appliquée à la fonction publique, elle signifie la prise en compte de différences et de variétés individuelles et collectives des citoyens quant à leur accessibilité à l'emploi et aux services. Au sommet de l'appareil administratif de l'État, il s'agit de la disponibilité de la haute fonction publique à s'ouvrir à toutes les catégories de personnes que compte la société pour occuper un emploi. Elle consistera en la prise en compte par les pouvoirs publics, du caractère multiethnique de la société malienne, une donnée que l'on retrouve à tous les stades de l'univers politico-administratif du pays.

Si l'administration publique n'est traditionnellement pas au service de la population, parce qu'elle ne prétend nullement représenter une quelconque société qu'elle a vocation à surplomber⁶³¹, force est de tenir compte de la particularité du contexte malien, et africain en

⁶³¹ Cette idée est également soutenue par LELO (Mamosi), « La prise en compte de la diversité dans la Fonction publique africaine », Colloque, éditeur C.A.F.R.A.D., Tanger, Maroc,

général. En raison de la répartition entre plusieurs États des populations homogènes ou de la réunion de groupements hétérogènes d'ethnies sur un même territoire, solde de la délimitation territoriale arbitraire réalisée par le colonisateur, s'impose le recours à la représentativité des groupes ethniques, religieux, régionaux, de genre, etc., dans un État démocratique. En effet, si la fonction publique est le reflet et le miroir de l'État et de la société, elle doit de ce fait refléter, en son sein, les caractéristiques sociales fondées sur la différence complémentaire.

Dans cette perspective, la logique de refondation de l'État au Mali doit s'inscrire dans la reconnaissance du caractère « *plurinational* » de celui-ci. L'émergence de la haute fonction publique doit être orientée dans le sens des exigences d'un « *État plurinational* ». Ainsi, le premier niveau de refondation d'un État de droit intéresse l'ensemble des mécanismes d'intervention à travers lesquels l'État agit, de façon violente ou non, sur la société. Cet arsenal est bâti autour d'une bureaucratie civile ou militaire. Dans le cadre de l'État « *plurinational* », le caractère républicain des interventions de l'État et son impartialité, conditionnent évidemment la valeur du pacte social qui lie les différentes nations sociologiques⁶³². Aussi, le mode de recrutement dans la haute fonction publique doit-il tendre vers un équilibre entre les nécessaires critères de compétences et le souci d'avoir une représentation équitable des différentes communautés. C'est une entreprise de juridiciarisation et de domestication politique de la variante sociologique multiethnique du Mali dont nous étudierons, de prime abord, les grands défis.

§1- Les défis de la diversité dans l'encadrement administratif supérieur

Le concept anglo-américain « *diversity* » que l'on traduit par diversité, exprime l'idée selon laquelle la fonction publique est, ou devrait être un microcosme de la société elle-même. Comme celle-ci, elle doit être caractérisée par la diversité dans tous les domaines et sous différents aspects : le sexe, l'âge, les attitudes et comportements, la religion, la langue, l'aptitude ou l'inaptitude physique, les valeurs culturelles, le rang social, la formation, l'expérience, etc.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003537.pd...>, date de mise en ligne 26/12/2002.

⁶³² Réseaux Dialogues sur la Gouvernance en Afrique, Cahiers de propositions pour une refondation de l'État en Afrique, juillet 2003, page 13.

Il en résulte ainsi deux versions de la bureaucratie représentative. La première cherche à résoudre l'édification d'une bureaucratie représentative en conciliant le pouvoir administratif et l'exigence démocratique d'« *accountability* » des gouvernants. En vertu de cette approche, une administration qui « *ressemble à la population* » apparaît mieux apte à servir celle-ci efficacement⁶³³. Quant à la seconde version, elle renvoie plus à la légitimité de l'administration qu'à celle de l'action de l'État lui-même⁶³⁴.

L'intérêt du concept tient, non pas à cette constatation elle-même, mais aux conséquences que l'on veut ou prétend en tirer : intégrer tous les aspects de la diversité dans la gestion des affaires publiques de manière à instituer une fonction publique malienne mieux intégrée, reconnaître et organiser la diversité, et non l'étouffer, de manière à s'adapter à sa forte et irréversible croissance. Les travaux entrepris sur ces questions ont connu le point culminant notamment en 2001, année proclamée par les Nations Unies « *Année du Dialogue entre les Civilisations* »⁶³⁵.

Toutefois, sans nier l'intérêt de cette démarche, il convient d'en souligner les limites et les difficultés de la mise en œuvre dans la haute fonction publique malienne. D'abord, elle n'est pas tout à fait nouvelle, sauf que la question de la diversité dans la fonction publique a souvent été abordée sous l'angle, par exemple, des mesures de protection des minorités, des réformes tendant à garantir l'égalité des chances entre agents publics, et surtout la représentativité des groupements politiques ou sociaux au sein de l'encadrement administratif supérieur. L'innovation consistera donc à faire de tels mécanismes, non plus l'exception, comme cela a été le cas jusqu'à présent, au Mali, mais le principe même de la gestion de la haute fonction publique. Or, c'est un phénomène social bien connu que l'octroi d'avantages à une catégorie de personnes, même défavorisées, rompt l'équilibre actuel et conduit les catégories qui s'estiment à tort ou à raison lésées à récupérer par d'autres voies ce qu'elles estiment avoir perdu. Ce phénomène doit être pris en compte dans les stratégies de la gestion de la diversité.

Ensuite, on devrait se demander jusqu'à quel niveau cette logique peut être intégrée dans l'encadrement administratif supérieur sans une remise en cause de l'équilibre de

⁶³³ Cf. ROSENBLOOM (David H.) et DOLAN (Julie), « La Bureaucratie représentative », Paris, in *R.F.A.P.*, N°118, 2006, pages 251-264.

⁶³⁴ GAGNON (Alain-G.), TURGEON (Luc), « La Bureaucratie représentative au sein des États multinationaux », Paris, in *R.F.A.P.*, N°118, 2006, pages 291-306.

⁶³⁵ Nations-Unies, 78^{ème} Séance plénière, Résolution n°54/113, « Année des Nations Unies pour le dialogue entre les civilisations », 10 décembre 1999, 3 pages.

l'ensemble de la fonction publique malienne. Par exemple, la discrimination positive, dont l'« *Affirmative Action* » en Afrique du Sud est l'une des manifestations, apparaît comme une limite qu'il serait difficile de franchir dans un contexte malien. Il faudrait en effet éviter également, au nom de la gestion de la diversité, d'en arriver au nivellement par le bas des personnels de l'État. Cela conduirait à récompenser la médiocrité au moment même où l'on veut construire la fonction publique sur le mérite et la compétitivité.

Enfin, la nouvelle doctrine remet implicitement en cause l'idée selon laquelle le fonctionnaire n'est pas un citoyen comme les autres. Or, toute la légitimité de la fonction publique découle de cette idée. Elle signifie que la fonction publique est un corps social dédié au service public. Les droits, obligations et sujétions reconnus ou imposés aux fonctionnaires se justifient par les missions de service public qui leur sont confiées. Dans un tel contexte, bien que la fonction publique soit le microcosme de la société, la gestion de sa diversité au niveau de son encadrement administratif supérieur ne peut pas être une duplication de celle de la société.

Par ailleurs, si la bureaucratie représentative a pour objectif de remédier aux injustices sociales, promouvoir la réceptivité, responsabiliser l'administration, etc., le chemin pour atteindre ces objectifs n'est pas sans obstacles. En d'autres termes, si l'idéal est de construire une haute fonction publique à l'image, non seulement de l'État, mais aussi de la société qu'elle est appelée à servir, au moins deux autres pistes méritent d'être explorées: accroître le taux de scolarisation de certaines couches sociales défavorisées (A), rehausser la représentativité des femmes (B).

A- La crise du système éducatif, facteur d'affaiblissement de la légitimité des hauts fonctionnaires maliens

L'égal accès de tous à un enseignement de qualité au Mali apparaît plus théorique que réel. Ceci s'explique particulièrement par l'affaiblissement considérable et croissant de la qualité de l'enseignement, notamment celui dispensé dans le secteur public. Cette situation va de pair avec la floraison de l'enseignement privé et l'enseignement dans les établissements privés. Le premier est dispensé, dans les établissements scolaires ou universitaires publics, en dehors des horaires normaux de cours à des étudiants ou élèves moyennant rémunération de la part des bénéficiaires. Le second est dispensé au sein des établissements d'enseignement privé agréés ou non.

Au Mali, il est loisible en effet de constater qu'en raison des grèves intempestives, qui ne permettent évidemment pas l'exécution totale des programmes d'enseignement dans le secteur public, les années scolaires et universitaires sont devenues selon les expressions consacrées des « *années tronquées* », « *années facultatives* », ou « *années blanches* ». Par conséquent, l'étudiant ou l'élève, qui ne bénéficie pas d'un enseignement privé quelle que soit sa forme, cumulerait des lacunes d'année en année jusqu'à la fin de son parcours scolaire et/ou universitaire.

De surcroît, le problème a atteint son paroxysme dans les établissements d'enseignement supérieur, notamment pendant plus d'une décennie de vide qui sépare la disparition de l'E.N.A. (ancienne formule) et la création de la nouvelle E.N.A. De ce fait, attendre des prestations de qualité de la part des produits d'un tel système éducatif peut devenir du leurre. Interrogé sur la question, le directeur de l'E.N.A. du Mali, Fousseyni Samaké a répondu : « *l'insuffisance de la formation y est pour beaucoup. Le système éducatif malien est en panne depuis 20 ans. Cela a joué même sur la déontologie. Ceci étant, il n'est pas évident de s'attendre à des fonctionnaires de haut niveau* »⁶³⁶. Or, la bonne conception, la bonne mise en œuvre des politiques publiques de l'État par les hauts fonctionnaires font partie des questions sensibles auxquelles les citoyens prêtent de plus en plus attention.

Comment instaurer un système d'enseignement supérieur de qualité accessible à tous? Il serait nécessaire, à court terme, de mettre en place un programme de soutien aux couches défavorisées en matière de préparation aux concours d'entrée aux « *Grandes Ecoles* »: E.N.A., E.N.I., E.N.SUP., etc. Pour ce faire, les cours privés (ou de soutien), à coûts élevés, même à l'université, et auxquels les étudiants démunis n'ont pas accès, et qui sont devenus un fonds de commerce pour certains enseignants, doivent être prohibés.

B- La faible représentativité des femmes au sein de l'encadrement administratif supérieur: une autre source de crise de la légitimité de l'État malien

Il convient de noter qu'au Mali la problématique de la bureaucratie représentative ne doit pas se limiter uniquement à la question de l'équilibre régional ou ethnique, mais doit intégrer

⁶³⁶ Extrait de l'entretien réalisé le 04/05/2009 à Bamako.

surtout la dimension genre. Cette voie consistera à répondre surtout à la grande crise de représentativité des femmes dans l'encadrement administratif supérieur.

En effet, les autorités gouvernementales de nombreux pays en développement se disent attachées à un idéal d'égalité entre les sexes, mais au-delà des paroles politiques, peu de programmes de réforme comportent des efforts sérieux visant à accroître la présence des femmes dans la haute fonction publique. On pourrait imaginer même que la politique d'égalité professionnelle doit s'appliquer d'abord à l'État central lui-même et que cet exemple soit suivi jusqu'au bas de l'échelle étatique.

Au Mali, sur 36703 fonctionnaires, seulement 25,1% sont des femmes⁶³⁷. Elles sont encore beaucoup moins nombreuses au niveau de la catégorie «A» qu'au niveau des catégories inférieures. La plupart des femmes voient leur carrière bloquée « *de facto* » entre les catégories intermédiaires. Elles sont surtout concentrées au sein des catégories «B1» et «B2». C'est ce que montre le tableau ci-dessous⁶³⁸. Cela révèle toutes les difficultés que peuvent avoir les femmes pour accéder à l'enseignement supérieur, l'une des conditions *sine qua non* pour intégrer la haute fonction publique. Toutefois, il faut reconnaître que cette caractéristique n'est pas propre au cas malien. L'inégalité de répartition s'explique aussi, selon le Bilan de l'emploi au Mali⁶³⁹, par l'accès difficile des femmes à l'emploi dû au faible niveau de scolarisation des filles.

Pour aboutir à l'idéal d'une haute fonction publique représentative, en matière de genre, il devient nécessaire de surmonter certains préjugés culturels, notamment ceux selon lesquels, les femmes, même plus compétentes que les hommes, ne doivent pas diriger ces derniers. Une explication idéologique de cette situation inégalitaire affiche clairement que « *la femme doit se consacrer à sa famille tandis que l'homme a des activités extérieures et sociales* »⁶⁴⁰. Cette discrimination dont les femmes font l'objet dans la haute fonction publique ne dépend pas seulement de la fonction publique. En effet, les inégalités dans la société, notamment dans la formation professionnelle, dans la famille, etc., ont un impact sur

⁶³⁷ Bilan de l'emploi 2007: Etude sur les structures des emplois dans la fonction publique, Département Observatoire de l'Emploi et de la Formation, A.N.P.E.-Mali.

⁶³⁸ Voir annexe 4.

⁶³⁹ *Ibidem*.

⁶⁴⁰ FAUCHEUX (François), « Rôle de l'école dans la structuration sociale au Mali : analyse des comportements et des opinions des élèves de Ségou », Paris, in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, volume LXIII, numéro du juillet-décembre, P.U.F., 1977, page 327.

ce secteur comme sur les autres. Pour autant, cela ne doit conduire à renvoyer cette problématique aux seules causes générales. On ne saurait, de ce fait, ignorer le poids des femmes dans la société globale, poids qui contraste largement avec leur faible représentation au sein de la haute fonction publique malienne.

Une fois ces défis relevés, l'application du principe de la représentativité au niveau de la haute fonction publique malienne poserait moins de problèmes lorsqu'il s'agit de la fonction publique ordinaire, parce que, dans cette dernière, le recrutement s'effectue généralement sur la base des concours. Or, pour la haute fonction publique, il n'existe pas de concours d'entrée. Donc, le pouvoir politique, autorité de nomination des membres de la haute fonction publique, peut bien se permettre d'observer le principe de représentativité bureaucratique, lequel peut s'annoncer difficile pour la fonction publique ordinaire.

Toutefois, dans un système de fonction publique de carrière, où les fonctionnaires sont appelés, du moins, sont dans une position qui fait qu'ils peuvent accéder au cours de leur vie professionnelle à la haute fonction publique par le biais de la formation, il serait quand même envisageable, à long terme, d'intégrer le principe de la représentativité au sein de la fonction publique ordinaire.

Si la question de la représentativité au sommet de l'appareil administratif de l'État peut contribuer à renforcer la légitimité de l'État malien, l'obsession d'une représentativité proportionnelle de l'ensemble des groupes ethniques ou régionaux peut cependant avoir pour effet de politiser l'institution et de nuire à son efficacité. Or, si l'institution d'une bureaucratie représentative est essentielle au bon fonctionnement de l'État, elle ne doit pas pour autant compromettre l'efficacité de celui-ci. Ainsi, la question de la représentativité ne doit pas s'annoncer, ici, comme une représentativité de mandat, encore moins comme une représentativité de prestige, ce qui relèverait purement du domaine politique.

À partir de ce qui précède, la haute fonction publique malienne doit être une sorte de microcosme de la société malienne. En ce sens, de nombreuses variables socioculturelles peuvent être prise en compte, notamment comme la religion, la région d'origine, l'appartenance ethnique, etc.

§2- La haute fonction publique, un microcosme de la société malienne

Lucien Nizard et Pierre Grémion ont montré que les administrations tendaient elles aussi à assumer une « *fonction représentative* », en devenant les porte-paroles et les défenseurs de leur milieu d'intervention⁶⁴¹. Encore, faut-il que les administrateurs soient des connaisseurs de ce milieu. C'est pourquoi les politiques de recrutement et de promotion discriminatoires des gouvernements, en l'absence de textes juridiques au Mali, méritent d'être remplacées par des nouvelles stratégies basées sur le recrutement actif, la création de nouvelles unités administratives, l'élaboration des nouvelles politiques, la formation et dans certaine mesure le système de quota.

Contrairement à ce qu'elle pourrait *a priori* laisser entendre, la politique de l'équilibre régional ou ethnique dans la haute fonction publique, et dans la fonction publique en général, part des principes fondamentaux d'égalité et de justice. Il s'agit notamment ici des principes d'égalité de traitement et d'égal accès aux emplois administratifs supérieurs. Tout citoyen, suivant ses aptitudes et ses mérites doit pouvoir exercer un emploi public et y évoluer. La question de l'égal accès aux emplois publics se pose avec un accent particulier dans les sociétés africaines au sud du Sahara souvent à composantes essentiellement multiethniques. En toile de fond, se dessine très souvent le spectre des rivalités ethniques et de la recherche des hégémonies dont on a pu évaluer les effets dévastateurs notamment dans la région des «*grands lacs*» en Afrique centrale.

Dans le contexte malien, les avantages de la bureaucratie représentative sont considérables pour l'État. Les causes profondes des tensions sociales au Mali, telles que la crise au Nord-Mali, sont assez complexes. Cependant, la bureaucratie représentative ne doit pas être considérée comme une solution miracle à ces problèmes interethniques, régionaux, etc. Mais elle doit être appréhendée non seulement sous l'angle de la justice naturelle et des droits de l'Homme, mais aussi et davantage comme une stratégie de développement durable dans l'intérêt de l'État malien. Pour ce faire, la bureaucratie devrait refléter plus ou moins fidèlement la proportion des groupes socio-économiques de la population.

C'est sous cet angle que l'État malien reconnaîtra la pleine appartenance à ces variables éléments en favorisant leur intégration nationale. Cette approche fait dire à Jacques

⁶⁴¹ Cité par CHEVALLIER (Jacques), « De l'Administration démocratique à la démocratie administrative », Paris, in *R.F.A.P.*, n°137-138, 2011, page 220.

Bourgault et Didier Agbessi-Kossivi, qu' « *une bureaucratie ouverte aux principales ethnies, permet à la fonction publique d'avoir en son sein des «porte-parole informels» mais sensibles venant des différentes régions, ayant reçu la même socialisation que les administrés de chacune des régions du pays* »⁶⁴². Seul le caractère représentatif est à même de rendre les politiques et les décisions administratives plus adaptées à la réalité nationale et aux besoins des gens de toutes les régions du pays.

Un autre avantage de la représentativité dans la haute fonction publique malienne a trait au pouvoir important que les hauts fonctionnaires exercent dans le processus décisionnel⁶⁴³. Une haute fonction publique, dont la composition tient compte de la proportion approximative de la diversité de la société malienne, aura plus de chance d'être réceptive et responsable, et aura tendance à prendre des décisions plus représentatives des volontés du public en matière d'exécution des décisions politiques. L'élaboration et l'exécution des politiques publiques associant les représentants «*passifs*» des différents milieux sociaux, apparaît comme une manière de corriger les injustices sociales, et donc de maintenir les différents groupes dans le système administratif et renforcer l'unité nationale. C'est dans ces conditions que les groupes sous-représentés de la population éprouveront un sentiment d'intégration puisqu'ils se sentiront directement impliqués dans la mise en œuvre de l'action publique de l'État. De ce fait, la bureaucratie représentative produirait même des retombées politiques considérables, telles que la légitimation de l'État et même du pouvoir exécutif.

À cette fin, le Mali doit, comme d'ailleurs la plupart des États africains, faire face à un grand défi: assurer la représentation des minorités nationales au sein des institutions administratives centrales. Pour la simple raison que lorsque les minorités nationales n'ont qu'une faible représentation, voir aucune dans l'appareil administratif supérieur, l'État peut être confronté à de graves problèmes d'instabilité et sa légitimité peut même être contestée par les populations. Si bien que le défi à relever doit s'inscrire dans un idéal de garantir la bureaucratie représentative dans un État «*multinational*» qu'est le Mali. Pour cela, comme l'explique J. Donald Kingsley: « *les bureaucraties, si elles veulent être démocratiques, doivent être représentatives des groupes aux services desquels elles travaillent...*

⁶⁴² BOURGAULT (Jacques) et AGBESSI-KOSSIVI (Didier), *op. cit.*, page 125.

⁶⁴³ Pour approfondir cette question cf. ASKIA (Mohamed), *L'Acte administratif unilatéral en droit public malien: contribution à l'étude de la prise de décision*, Thèse de doctorat en droit, Université de Toulouse, 1992, 529 pages.

l'administration doit être représentative si l'État veut être un instrument d'émancipation, et non d'asservissement »⁶⁴⁴.

La société malienne est une société diversifiée. C'est cette diversité qui fait sa richesse et sa fierté. Elle peut donc se manifester tant aux plans, physique, religieux, professionnel, politique, et économique que social. Ces caractéristiques constituent son équilibre social et son harmonie. Mais malheureusement, au sommet de l'appareil administratif de l'État, cette diversité n'est pas officiellement reconnue de façon horizontale, même si elle est tolérée de façon verticale. C'est pourquoi, l'équilibre social est brisé chaque fois que cette diversité est affectée.

Il convient de rappeler cependant que le haut fonctionnaire n'est pas tout à fait le représentant de la société, suivant la logique de Léon Duguit⁶⁴⁵. C'est ce qu'a été exprimé par les constituants révolutionnaires français: « *les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation...* »⁶⁴⁶ *Ils ne peuvent en aucun cas modifier les actes du corps législatif, ni en suspendre l'exécution* »⁶⁴⁷. De ce fait, ils ne peuvent agir que pour assurer l'exécution d'une volonté publique, exprimée par un représentant. Ces dispositions visent à séparer les hauts fonctionnaires des représentants de l'État. Les premiers seraient nommés et les seconds élus. Pendant que la nomination est faite par un seul individu, l'élection est une nomination faite par un groupe d'individus⁶⁴⁸. Par conséquent, suivant cette logique de Léon Duguit, les hauts fonctionnaires ne seraient pas considérés comme des représentants de l'État. Or, lorsque le corps électoral (le peuple) désigne le président de la République, celui-ci nomme les hauts fonctionnaires, on peut en déduire que les hauts fonctionnaires sont nommés aussi par le peuple (la société), et donc sont les représentants de ce dernier au deuxième ou troisième degré⁶⁴⁹. C'est cette approche qui justifie surtout l'institution d'une bureaucratie représentative dans une société multiethnique, car le haut fonctionnaire apparaît comme le représentant de la société au deuxième ou troisième degré.

⁶⁴⁴ KINGSLEY (J. Donald), *Representative bureaucracy*, Yellow Springs, Antioch Press, 1944, cité par ROSENBLOOM (David H.), DOLAN (Julie), « La Bureaucratie représentative », in *R.F.A.P.*, n°118, 2006, page 252.

⁶⁴⁵ DUGUIT (Léon), *L'État : les gouvernements et les agents*, Paris, Editions Albert Fontemoing, 1903, volume2, pages 384 et suivantes.

⁶⁴⁶ Article 2, chapitre IV, titre III de la Constitution de 1791.

⁶⁴⁷ Articles 82 et 83, Constitution de 1793.

⁶⁴⁸ DUGUIT (Léon), *L'État : les gouvernants et les agents*, op. cit., page 386.

⁶⁴⁹ EISMEIN (Charles), *Droit constitutionnel*, Paris, éditions, 1899, page 484.

A cet égard, l'inobservation de la représentativité peut conduire au favoritisme, à l'injustice et à la discrimination au détriment de la diversité au sein de l'encadrement administratif supérieur au Mali. Ainsi, on peut s'apercevoir, au niveau des services, travaillent des personnels d'une même région ou d'une même catégorie sociale. Or, les grands serviteurs, ou selon l'expression consacrée les «*grands commis*» de l'État, doivent représenter toutes les catégories sociales pour mieux connaître les besoins et mieux adapter les prestations à toute la diversité sociale. C'est sous cet angle que la diversité peut constituer un remède à la crise de la représentativité et de la légitimité de l'État au Mali.

§3- Un remède aux crises de la représentation et de la légitimité de l'État

Le modèle bureaucratique malien, fortement inspiré à la fois de la philosophie française de la gouvernance et des pratiques coloniales, exclut *a priori* l'idée même de bureaucratie représentative, tout au moins dans les textes juridiques. De ce fait, le pouvoir administratif serait, de prime abord, incompatible avec les principes de la démocratie représentative, contrairement à la conception anglo-américaine. Une telle approche est davantage synonyme du rejet de certaines idées de démocratie administrative⁶⁵⁰, partant de la légitimité et de l'efficacité de l'action administrative. Aussi, la représentativité passive et la légitimité de l'État vont-elles de paire.

Les causes de la sous-représentativité bureaucratique des couches importantes de la société malienne peuvent résider dans l'existence de barrières à l'égalité des chances, notamment au niveau de l'enseignement supérieur comme précédemment décrits. La notion de la représentativité peut être appréhendée de deux manières. Une première peut s'annoncer comme l'étude des hauts fonctionnaires. La deuxième approche analyse les mécanismes visant l'association des citoyens aux prises de décisions ou à l'exécution des décisions initiées par l'administration. Cette analyse s'inscrit, ici, sous l'angle de la représentativité des hauts fonctionnaires dans un mécanisme d'influence sur la légitimité de l'État.

⁶⁵⁰ Sur cette question cf. CHEVALLIER (Jacques), « De l'Administration démocratique à la démocratie administrative », Paris, in *R.F.A.P.*, 2011, n°137-138, pages 217-227.

À cet égard, il convient de rappeler qu'au Mali, comme d'ailleurs dans la majorité des pays africains issus de la colonisation,⁶⁵¹ contrairement aux États européens, la construction de l'État moderne a précédé celle de la nation. En d'autres termes, tandis que dans certains pays occidentaux, la formation de la nation a généralement précédé celle de l'État, il n'en va pas de même dans les ex-colonies « *dont les frontières ignorent les liens ethniques et nationaux* »⁶⁵². A cet égard, André Hauriou parle d'« *État clefs en main* »⁶⁵³.

Ainsi, le tracé artificiel des frontières issues de la Conférence de Berlin (1885) a forcé certains peuples à cohabiter. Le caractère artificiel du passage brutal de la chefferie traditionnelle à la puissance d'État fait donc que, pour l'essentiel, bon nombre de personnes, y compris parmi les hauts fonctionnaires, se sentent moins membres de l'État (concept abstrait) que de leur caste, ethnie, tribu qui relève du vécu⁶⁵⁴. Si bien que certains gouvernants ou administrateurs confondent souvent encore les intérêts de l'État avec ceux de certaines régions, « *ethnies* » ou autres formations.

La relation des citoyens avec l'État malien passe souvent par leur contact avec les fonctionnaires. Par conséquent, trois éléments peuvent constituer des facteurs d'agrandissement du fossé entre l'État et les populations locales. D'abord, la faible présence, ou encore l'absence des membres des minorités ethniques ou régionales dans l'appareil administratif, voire au sommet de cet appareil, et l'incapacité de cette même minorité sociale d'être servie, par exemple, dans leur propre langue, peuvent sérieusement contribuer à remettre en question la légitimité de l'État. Ensuite, l'exclusion ou la sous-représentation des minorités nationales aux postes administratifs de l'État, notamment aux niveaux élevés, peut également être une source importante de conflits ou encore de ressentiment. En ce sens, de tels postes sont recherchés compte tenu des avantages qui y sont liés⁶⁵⁵. C'est pourquoi les

⁶⁵¹ BRENNER (Cheffi), « Les Obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest. Etude comparative de trois cas : Benin, Ghana et Togo », Paris, in *IRG*, numéro de mars 2009, page 3.

⁶⁵² ARDANT (Philippe) et MATHIEU (Bertrand), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 24^{ème} édition, 2012, page 26.

⁶⁵³ Cité par GICQUEL (Jean) et GICQUEL (Jean-Eric), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 24^{ème} édition, 2010, page 393.

⁶⁵⁴ NICOLAS (Guy), « Crise de l'État et affirmation ethnique en Afrique noire contemporaine », Paris, *Revue Française de Science Politique*, n°5, Volume XXII, 1972, (pages 1017-1048), page 1018.

⁶⁵⁵ GAGNON (Alain-G.) et TURGEON (Luc), « La Bureaucratie représentative au sein des États multinationaux », Paris, in *R.F.A.P.*, n°118, 2006, page 292.

populations qui se sentent évincées, réprimées, abusées et souvent opprimées font alors de leur appartenance socio-culturelle un symbole de résistance ou de contestation⁶⁵⁶.

Enfin, dans une démarche suivie par Milton Esman, les fonctionnaires peuvent favoriser les membres d'un groupe national particulier dans la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, et ainsi contribuer au mécontentement des citoyens ne pouvant jouir de tels bénéfices⁶⁵⁷.

Il convient par ailleurs de noter que la plupart des populations africaines se définissent et s'affirment sur la base d'une affirmation « *ethnique* ». Ce fait se rencontre non seulement parmi les administrés, mais aussi parmi les élites administratives, politiques, etc., bien que celles-ci répugnent souvent à l'admettre⁶⁵⁸.

La question de la légitimité, elle renvoie au sentiment de la population que les pouvoirs, politique, administratif sont exercés par les « *bonnes* » personnes, selon de « *bonnes* » pratiques et dans l'intérêt commun⁶⁵⁹. Subjective, la légitimité marque l'adhésion profonde de la population et de la société tout entière à la manière dont l'administration et le pays de façon générale sont dirigés. Ainsi la faible légitimité bureaucratique peut conduire à un cercle vicieux. Dans le même ordre d'idées, selon Pierre Calame, « *la faible légitimité de l'État induit de la violence et celle-ci à son tour détruit les structures, accentuant leur absence de légitimité* »⁶⁶⁰.

La légitimité dite empirique renvoie à la façon dont les populations rejettent ou acceptent les hauts fonctionnaires, de façon générale l'État dont la représentation est incarnée, au Mali, par exemple aux niveaux local et régional, respectivement par les préfets et les gouverneurs. Ainsi les croyances partagées et les perceptions de ces populations à l'égard de l'État et des hauts fonctionnaires pourraient, conduire à réduire le fossé entre l'État et la société

⁶⁵⁶ NICOLAS (Guy), *op. cit.*, page 1020.

⁶⁵⁷ ESMAN (M. J.), « Public Administration and Conflict Management in Plural Societies: the Case for Representative Bureaucracy », in *Public Administration and Development*, vol. 19, no. 4, 1999, pp. 353-66, cité par GAGNON (Alain-G.) et TURGEON (Luc), *idem*.

⁶⁵⁸ NICOLAS (Guy), *op. Cit.*, page 1020.

⁶⁵⁹ CALAME (Pierre), in BELLINA (Séverine) et autres, *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Préface, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2010, page 11.

⁶⁶⁰ *Idem*.

au Mali, car, la légitimité de l'État concerne les fondements même des liens entre l'État et la société, et justifie surtout l'autorité de l'État⁶⁶¹.

À partir de ces considérations, on peut soutenir que l'absence de légitimité, ou même seulement sa faiblesse, peut fortement contribuer à la fragilité de l'État. Par conséquent, cette absence de légitimité prive d'abord l'État du soutien de la population. Elle s'oppose ensuite à la création d'une communauté ou d'une identité politique. Enfin, elle empêche l'État d'agir efficacement et de réduire les coûts financiers et sociaux de ses interventions.

Une administration plus diversifiée permet de mieux représenter l'ensemble de la société malienne. Dans la mesure où le pouvoir exécutif, dans sa mission d'exécution des lois, a nécessairement besoin de la collaboration et de l'obéissance des citoyens, car, les lois ne s'appliquent jamais toutes seules. Ainsi, plus les citoyens se reconnaissent dans l'État et son administration, plus le risque de l'incivisme se réduit. De plus, les systèmes de contrôle hiérarchique du sommet vers le bas, «*top-down*», ne peuvent être efficaces que lorsque les subordonnés acceptent les orientations venant du haut. Ainsi, la bureaucratie représentative, faciliterait le fonctionnement de la vie publique, car les citoyens changeraient la manière dont ils perçoivent les agents de l'État avec lesquels ils sont en contact.

Cependant, au Mali, les autorités politico-administratives sont plus soucieuses de la légitimité internationale, dont dépend assez souvent leur survie que de la légitimité nationale. Ainsi, les «*bons élèves*» de la communauté internationale qui mettent en œuvre les politiques et les stratégies dictées par les institutions financières et économiques internationales sont souvent récompensés à travers l'octroi de prêts, de dons, etc. L'idée d'asseoir en priorité la légitimité de l'État au niveau national, notamment à travers l'instauration d'une bureaucratie représentative semble une préoccupation secondaire au Mali, comme dans de nombreux pays en développement.

C'est dans le souci de comprendre les difficultés de fonctionnement de la haute fonction publique au Mali que doit se constituer la prise de conscience de la nécessité de l'adéquation entre le système administratif du pays et ses réalités sociologiques.

Comme il a été rappelé en quelque sorte à la XXème conférence des Chefs d'Etat d'Afrique et de France, tenue à Paris les 27 et 28 novembre 1998, «*il est communément admis que les administrations africaines francophones fonctionnent dans des conditions insatisfaisantes et ne sont pas plus performantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans la*

⁶⁶¹ *Idem.*

*période postérieure aux indépendances (années soixante) »*⁶⁶². Si les lacunes des administrations publiques africaines d'aujourd'hui sont loin d'être exclusivement imputables au manque de ressources matérielles et humaines, il faut souligner que le sens élevé d'éthique des hauts fonctionnaires est pour beaucoup dans la performance des administrations publiques africaines des années soixante. Le terme éthique est considéré ici comme le caractère et la conduite ainsi que la morale d'un haut fonctionnaire en tant qu'employé de l'État.

Si on ne peut certes pas expliquer l'échec de l'Afrique par « *l'immoralité des dirigeants* », comme le soutient Jean-François Médard⁶⁶³, la revalorisation de la dimension éthique dans la haute fonction publique malienne s'impose aujourd'hui comme un élément déterminant dans la réforme de l'État. Dans un rapport publié en 2002, les Nations-Unies ont d'ailleurs indiqué, à titre de recommandation, que d'assurer une représentation équitable de tous les groupes sociaux s'impose comme un moyen de promouvoir l'éthique dans les fonctions publiques africaines⁶⁶⁴.

Section 2- Le recours aux valeurs morales ancestrales : la moralisation de la haute fonction publique malienne

Depuis quelques décennies, il est loisible de constater la promotion de certaines valeurs éthiques véhiculées par des organismes financiers et de développement internationaux à l'égard de la fonction publique malienne, et d'une manière générale, à l'endroit des fonctions publiques africaines. Cependant, il ne s'agit pas ici de voir l'éthique sous l'angle d'une valeur importée à travers les organisations internationales, mais plutôt comme une valeur sociale et culturelle jadis profondément ancrée dans nos sociétés, et qui se présentait comme le fil conducteur de toutes les élites politiques, administratives ou religieuses.

⁶⁶² RAMBOURG (Michel), « L'Échec des réformes en Afrique. Le cas des pays francophones au sud du Sahara », Paris, in *R.F.A.P.*, n°87, juillet-septembre 1998, page 405.

⁶⁶³ MEDARD (Jean-François), « L'État et le politique en Afrique », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, volume 6, N°50, 2000, page 852.

⁶⁶⁴ Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Economie et de l'Administration Publiques/Programme des Nations Unies pour le Développement, Bureau Régional pour l'Afrique, *L'Ethique de la fonction publique en Afrique*, volume 2, New-York, 2002, Annexe, page 129.

Ainsi, le recours à la pensée d'Aristote nous amène à considérer l'éthique comme dépendante d'un contexte donné : ce qui peut être perçu comme éthique dans une situation donnée pourrait ne pas s'appliquer à d'autres⁶⁶⁵. C'est pourquoi il convient d'adapter les valeurs éthiques véhiculées par les institutions financières et de développement à la situation particulière du Mali.

La question de l'éthique a longtemps été liée, au Mali, à la «*tradition*» par opposition à la «*modernité*». Les hauts fonctionnaires épris d'éthique sont souvent traités comme des «*conservateurs*», des «*traditionnalistes*», etc. Il ne s'agit pas de nier le fait qu'un haut fonctionnaire dit «*moderne*» puisse bien avoir le sens de l'éthique dans l'exercice de ses fonctions. Mais nous voulons souligner ici que l'éthique et ses valeurs corollaires (déontologie, intégrité, dignité, probité, etc.) puisent leur fondement dans nos valeurs ancestrales, et que l'enracinement de la haute fonction publique dans son environnement culturel doit bien passer par leur respect.

Cette approche paraît évidente dans la mesure où les valeurs et les normes éthiques sont le reflet des contextes culturels et historiques dans lesquels elles voient le jour. L'histoire culturelle africaine a été décrite comme le produit de valeurs, de goûts et de systèmes de croyance endogènes, et d'influences extérieures imposées. Malgré la diversité ethnique et culturelle (illustrée plus loin), il existe en fait une base culturelle commune de valeurs, attitudes et institutions communes qui unissent les populations maliennes, et d'une manière générale les nations au sud du Sahara. L'existence de cette base commune est si réelle que certains anthropologues se demandent si les religions importées ont véritablement eu une incidence sur les croyances africaines ancestrales ou donné aux Africains différents moyens de comprendre les sociétés dans lesquelles ils vivent⁶⁶⁶.

Les valeurs de la culture africaine, notamment le respect des anciens, la loyauté à la famille élargie, à la collectivité et à l'ethnie, et la communauté plutôt que l'individualisation des tâches et des avantages, semblent constituer un système de protection et un cadre d'orientation que les éléments caractéristiques de l'État moderne existant en Afrique aujourd'hui ne pourraient jamais remplacer de façon adéquate.

⁶⁶⁵ Cf. Aristote, *Ethique à Nicomaque*, traduit par TRICOT (Jules), Paris, Flammarion, 2002.

⁶⁶⁶ ETOUNGA-MANGUELLE (Daniel), "Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?" in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, 2000, page 76.

Il sera en effet question, dans un premier temps, de l'éthique et ses principes (§1), et dans un second temps, de l'éthique comme la façon dont le haut fonctionnaire doit se comporter dans l'exécution de ses missions (§2).

§1- Mettre l'éthique au cœur de l'univers axiologique des hauts fonctionnaires maliens

S'il n'y a pas d'unanimité autour de la définition de l'éthique, il est généralement admis que celle-ci concerne les réflexions sur les comportements humains et sur les systèmes de normes et valeurs implicites, notamment dans leurs interactions avec autrui⁶⁶⁷.

L'administration publique est perçue en général comme un modèle social de référence. Elle est de ce fait le sous-groupe social observé par tous, et la moindre de ses actions est largement commentée. Cela, non seulement parce que tout le monde y a intérêt, mais aussi parce que chacun croit avoir des comptes à lui demander en tant qu'expression de la figure de l'État et gestionnaire de la chose publique, donc de l'intérêt général. On attend donc d'elle la production des valeurs sociales de références, en un mot l'exemplarité. Même si souvent on oublie d'ailleurs qu'elle fait partie intégrante du corps social dont elle porte aussi les tares. Alors, peut-on se poser la question suivante : quelles valeurs éthiques faut-il instituer aux hauts fonctionnaires maliens pour une plus grande responsabilité dans leurs tâches et pour redorer l'image de l'État ? Si, pour certains analystes, comme Abdoul Aziz Aguisa⁶⁶⁸, les textes juridiques résolvent la question (A), il serait encore plus intéressant d'aller au-delà de l'ordonnancement juridique pour analyser les principales causes de la détérioration éthique chez les hauts fonctionnaires maliens (B).

⁶⁶⁷ BARTOLI (Annie), KERAMIDAS (Olivier), LARAT (Fabrice), BAZOUZ (Bachir), « Vers un management public éthique et performant », Paris, in *R.F.A.P.*, n°140, 2011, page 631.

⁶⁶⁸ AGUISSA (Abdoul Aziz), « Gouvernance et administration publique au Mali : critique du formel et critique de la pratique », *Forum Multi-Acteurs sur la Gouvernance au Mali*, Bamako, juillet 2011, page 10.

A- Les fondements de l'éthique administrative

Ils sont de deux ordres : sociologique (a), et juridique (b).

a- Fondement sociologique

Selon Maurice Kamto, « *l'éthique administrative à l'instar de toute autre forme d'éthique repose sur le socle moral de la société* »⁶⁶⁹. Dès lors, la crise éthique, dont souffre la haute fonction publique malienne, et d'une manière générale les hautes fonctions publiques en Afrique, entraîne nécessairement une sorte de « *dessèchement éthique* ». En ce sens, pour reprendre la métaphore du professeur Kamto, « *... le cas où le terreau d'une plante s'étant appauvri, celle-ci est dépourvue de sève* »⁶⁷⁰. En d'autres termes, l'éthique administrative puise ses racines dans un fondement moral, qui peut être conditionné par la culture spécifique de telle ou telle société.

De ce fait, même si certaines valeurs éthiques de l'administration présentent un caractère universel parce qu'elles sont véhiculées par des idéologies socio-économiques, etc., à travers certains organismes internationaux, elles n'ont de chance de connaître une application effective au Mali que si elles s'adaptent à l'environnement culturel local. Pour cela, il faudra qu'elles soient portées par chaque haut fonctionnaire comme un référentiel normatif auquel il doit articuler sa conduite au risque de se voir infliger des sanctions en cas de manquements.

En effet, au-delà des sanctions juridiques, qui sont d'ailleurs rarement appliquées, le caractère communautaire de la culture malienne, voir africaine, accorde une place importante à la sanction collective. Il s'agit de celle infligée par le regard accusateur ou désapprouvateur de la société. La forme la plus douloureuse de ces sanctions est la honte, le déshonneur, qui peut être vécue plus durement que la peine de prison prononcée par une juridiction. L'expression « *saya ka fussa ni maloya hé* », c'est-à-dire « *préférer la mort à la honte* », une parole de référence de nos ancêtres, souffre d'une observation sérieuse de nos jours.

⁶⁶⁹ KAMTO (Maurice), « Réaffirmation des valeurs et du professionnalisme de l'administration », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, volume 63, n°3, septembre 1997, page 356.

⁶⁷⁰ *Idem.*

De même, dans la cosmogonie « *Bambara* », selon le récit mythique, le « *sira* »⁶⁷¹ constitue l'un des vingt-deux éléments fondamentaux à l'origine de la création et relevant des « *assises du monde* ». Celles-ci déterminent les qualités et les destinées de chaque personne⁶⁷². Dans le but du respect du « *sira* », le « *nyama* » se présente comme une sorte d'interdiction personnifiée et intériorisée par identification aux normes sociales de sanction⁶⁷³.

Ainsi, à défaut de l'application effective du « *nyama* » ou de celle des sanctions aux manquements des autres valeurs éthiques de l'administration, on pourrait envisager la publication périodique dans la presse officielle, la liste nominative des hauts fonctionnaires sanctionnés pour manquement de tel ou tel aspect de l'éthique administrative. Une telle mesure pourrait en effet avoir à la fois un effet dissuasif pour ceux qui pourraient être enclins aux mêmes errements et rassurante pour ceux qui redouteraient l'impunité. En ce sens, la publicité des violations graves de l'éthique administrative pourrait conduire à un « *verdict populaire* »⁶⁷⁴.

b- Fondement juridique

Le cadre juridique constitue l'épine dorsale d'un système de gouvernance éthique exempt de corruption. Le champ couvert par la législation dépendra de l'esprit général qui règne au niveau du système de la gouvernance, et des sanctions formelles nécessaires pour faire face aux pratiques contraires à l'éthique et à la corruption. À cet égard, le code pénal qui s'applique à tous les citoyens, ainsi que les lois applicables à la fonction publique, les textes législatifs relatifs aux conflits d'intérêts et les règlements applicables aux fonctionnaires sont en place au Mali.

⁶⁷¹ Le « *sira* », signifie la voie, le chemin à suivre, rend compte de la valeur du vrai, qui fonde toutes les autres valeurs (le bien, le normal, le juste, etc.). Traduisant l'idée de juste, le *sira* est également considéré comme le référent de l'ordre cosmique et social dans les sociétés Bambara-Mandingue au Mali.

⁶⁷² DIETERLEN (G.), *Essai sur la religion Bambara*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1988, cité par BELLINA (Séverine), *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'Etat Malien*, op. cit., page 62.

⁶⁷³ TRAORE (M.B.), *Sociétés initiatiques et régulation sociale chez les Malinke et Bambara du Mali*, Thèse de doctorat en sociologie juridique, Université de Paris, 1980, page 320 et suivantes.

⁶⁷⁴ KAMTO (Maurice), *ibidem*, pages 360-361.

Le Statut général des fonctionnaires du Mali contient des dispositions générales relatives à l'éthique des fonctionnaires et qui déterminent le cadre des relations entre celui-ci et l'État. On les retrouve dans la Section 1 du Statut intitulée «*Devoirs du fonctionnaire*» (articles 10 à 15). L'article 10 précise ainsi que «*le fonctionnaire doit servir l'État avec dévouement, dignité, loyauté et intégrité. Il doit éviter dans le service comme dans la vie privée tout ce qui serait de nature à compromettre le renom de la Fonction Publique*». Mais, force est de constater que beaucoup de ces dispositions sont soit méconnues soit inappliquées de façon effective⁶⁷⁵. En d'autres termes, l'applicabilité effective de ces dispositions s'avère loin d'être une ambition réussie. Ainsi, selon le Directeur national de la fonction publique et du personnel du Mali, «*la difficulté d'application des textes actuels est liée à la multiplicité des niveaux de décision. Les manquements à la déontologie sont constatés au niveau des services qui doivent remonter les faits à la direction de la fonction publique pour prise de décision. Nous notons que très rarement les informations parviennent à cette direction, même en cas de constatation de faits réels*»⁶⁷⁶. Or, l'État et ses démembrements obéissent à des principes généraux communs à tous les services publics nonobstant les spécificités propres à chaque domaine. Il en résulte un contrôle juridictionnel de l'éthique sur les hauts fonctionnaires, qui consiste à vérifier la conformité de l'action et du comportement de l'agent public à des valeurs référentielles comme la probité, la neutralité, l'intégrité, etc.⁶⁷⁷

B- Les principales causes de la détérioration de l'éthique dans l'encadrement administratif supérieur

Dans le contexte de la mondialisation, selon Maurice Kamto, les administrations publiques africaines connaissent une déliquescence morale qui semble commencer par «*la tête*»⁶⁷⁸. De ce phénomène, aucun pays africain n'est épargné. Le professeur Kamto énumère ainsi deux principaux facteurs de la déficience éthique des administrations publiques

⁶⁷⁵ Sur ce sujet cf. TOURE (Abdrahamane), *Le Droit malien de la Fonction publique : effectivité de la norme, et problèmes d'application*, thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 1991, 28 mars 1991, 355 pages.

⁶⁷⁶ Commissariat au Développement Institutionnel (C.D.I.), *Étude sur la préparation d'un schéma général pour l'élaboration d'un code de déontologie dans l'administration publique au Mali*, Rapport final, Bamako, 2007, page 17.

⁶⁷⁷ Cf. Annexe 5.

⁶⁷⁸ KAMTO (Maurice), *op. cit.*, page 350.

africaines: le libéralisme économique et le libéralisme politique⁶⁷⁹. Ces deux facteurs se situent respectivement dans une logique mercantiliste (a) et de concurrence partisane (b).

a- Le libéralisme économique

Deux situations se présentent en général en matière de corruption de la bureaucratie. Dans le premier cas, le haut fonctionnaire peut, à l'occasion d'une demande de service de l'utilisateur, transformer son « *devoir de servir* » en « *pouvoir de faire et de défaire* », d'enrichir ou d'appauvrir. Il s'installe ainsi dans une relation mercantile (« *de négociation* » dans laquelle il se trouve en position de force) avec les usagers. Il servira alors avec satisfaction en priorité à l'utilisateur, selon l'expression de Jean Cartier-Bresson, au « *mieux-disant* »⁶⁸⁰. Il fera donc traîner les autres jusqu'à ce que ceux-ci s'inclinent devant ses conditions (implicites). A titre d'illustration, on peut citer le cas d'un chef de service qui, souvent en complicité avec ses agents subalternes, fait traîner la signature d'un acte administratif donnant ou non droit à un utilisateur. Le ou la complice dirait donc à l'utilisateur que « *le chef est en réunion, ou est absent* ». Devant l'impossibilité de procéder autrement, l'utilisateur n'hésiterait pas, s'il est en mesure de le faire, à proposer une somme d'argent en contrepartie de la signature accélérée de son document. Sur ce marché de dupe, le haut fonctionnaire reste le grand gagnant au détriment de l'utilisateur et de la performance du service public.

Dans le second cas de figure, la corruption se commettra à l'occasion de l'achat des biens et services par l'administration elle-même. Il s'agit de la passation des contrats publics (marchés publics, délégations de service public, etc.). Ici, l'administration se trouve dans la position inverse.

En plus du libéralisme économique, l'imbrication de l'administration publique avec les partis politiques, dans un contexte de libéralisme politique, se présente comme le second facteur déterminant de la déficience éthique dans la haute fonction publique malienne.

⁶⁷⁹ *Idem.*

⁶⁸⁰ CARTIER-BRESSON (Jean), « Éléments pour une économie de la corruption », Paris, in *Revue Tiers Monde*, tome XXXXIII, n°31, juillet-septembre 1992.

b- Le libéralisme politique: facteur déterminant de la déficience éthique dans la haute fonction publique malienne

Dans une logique de compétition pour la conquête du pouvoir, l'administration publique est souvent instrumentalisée par les formations politiques. Elle devient, de ce fait, un moyen de renflouement des caisses des partis politiques en vue de préparer ceux-ci aux rendez-vous électoraux. La passation des marchés publics en un moyen de prédilection. Ainsi, l'administration «relais» ou «excroissance» des partis politiques, perd nécessairement beaucoup de ses valeurs éthiques, dont le professionnalisme, l'impartialité, etc.

§2- L'éthique, le fil conducteur des hauts fonctionnaires dans un secteur public en « déficit éthique »

À une époque où le Mali est secoué par quelques grands scandales financiers, où les élites, toutes catégories confondues, peinent à s'entendre sur les accords pour la sortie du pays d'une crise politico-sécuritaire persistante, en l'occurrence «la crise au nord», les valeurs éthiques fondamentales sont souvent évoquées comme des remparts contre les excès d'une bureaucratie «*patrimonialiste*».

La dimension éthique devient donc inséparable de l'idée d'administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est aussi consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun⁶⁸¹. Pour ce faire, l'État doit pouvoir s'appuyer sur une administration animée à la fois par le sens du service public, respectant la légalité et faisant preuve de neutralité, d'objectivité, de probité et de responsabilité, valeurs fondatrices du service public. Cela suppose que les hauts fonctionnaires, d'une manière générale, les fonctionnaires, doivent avoir un comportement en adéquation avec ces principes, notamment en se montrant loyaux, impartiaux, honnêtes, intègres, et en ayant un comportement exemplaire.

⁶⁸¹ *Ibidem*, page 633.

A- Intérêts à faire prévaloir l'éthique au sein de l'encadrement administratif supérieur

L'éthique étant, plus que d'autres matières, affaire de mentalité ou d'état d'esprit, il importe que les hauts fonctionnaires, tout comme les élites politiques, témoignent du plus grand volontarisme dans leur démarche, ainsi que d'une irréprochable exemplarité.

Primo, la réputation et le succès d'un gouvernement dépendent de la conduite des fonctionnaires et de ce que pense le public de la conduite des hauts fonctionnaires. Par conséquent, il est d'une importance capitale que ces derniers agissent avec intégrité. Il est impératif que chaque fonctionnaire, lorsqu'il accepte un emploi public, comprenne qu'il doit exécuter une tâche spéciale, juste et impartiale dans ses relations avec le public. L'intérêt personnel des fonctionnaires doit être en toutes circonstances subordonné à l'intérêt public, et notamment dans les circonstances où la possibilité d'un conflit d'intérêt est susceptible de devenir un dilemme d'éthique. Les activités privées des fonctionnaires doivent se caractériser par des normes d'encadrement élevées telles, qu'elles ne devraient pas entacher leurs postes et discréditer le gouvernement.

Secundo, un service public conforme à l'éthique est une composante importante d'une bonne gouvernance (une nécessité pour des prêts étrangers) préconisée par les institutions de Bretton Woods et autres donateurs. Autrement dit, pour disposer d'institutions de fonction publique efficaces et effectives et de ressources publiques, la promotion de l'éthique est essentielle et cruciale.

L'éthique doit être le fil conducteur de la conduite des hauts fonctionnaires. Etant donné que les hauts fonctionnaires occupent des postes de confiance, il est tout à fait naturel que le public accorde de l'intérêt à leur comportement moral et leur conduite officielle. Il est cependant vrai aussi que l'intérêt du public augmente et décroît en fonction de la survenance d'une mauvaise conduite des hauts fonctionnaires. Il arrive rarement que le public lui-même sonde activement la conduite officielle des responsables publics désignés. En fait, lorsqu'il devient connu généralement qu'un membre de l'encadrement administratif supérieur a agi d'une façon immorale par exemple, dans l'utilisation du bien public, des réclamations d'indignation s'élèvent pour un redressement de la situation, mais avec le temps, les cris de réprobation s'affaiblissent, et seules des références sporadiques à la mauvaise conduite demeurent. Malgré l'amélioration au fil des années des critères d'éthique des responsables

publics, les citoyens ne sont pas nécessairement confiants dans la fonction publique⁶⁸². C'est pourquoi parmi les principales politiques de lutte contre la corruption doivent figurer les mesures préventives promouvant l'intégrité des hauts fonctionnaires. Ainsi, dans un contexte malien où les pires cas de corruption ont souvent impliqués des membres de cette catégorie de personnel, il devient donc crucial que les risques soient affrontés de manière adéquate. En effet, les hauts fonctionnaires doivent jouer un rôle essentiel d'exemple en matière d'éthique et d'intégrité pour l'ensemble de l'administration. De ce fait, le gouvernement malien pourrait envisager la possibilité de définir des normes d'intégrité, qui reflètent les attentes des populations et permettent de prévenir les « *conflits d'intérêts* »⁶⁸³. Une mauvaise gestion des conflits d'intérêts par les hauts fonctionnaires risque de porter atteinte à la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Les citoyens attendent de chaque haut fonctionnaire l'exercice de ses fonctions avec intégrité, équité et impartialité.

Cependant, tous les hauts fonctionnaires ayant des intérêts légitimes liés à leur capacité de citoyen privé, « *les conflits d'intérêts ne sauraient simplement être évités ou interdits* »⁶⁸⁴. La meilleure stratégie serait de les définir, les identifier et les gérer. Pour ce faire, l'OCDE détermine les principes de base suivants : «

- *Définition de caractéristiques générales des situations de conflit d'intérêts susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des organismes publics et de leurs agents ;*
- *Identification des situations de conflit d'intérêts inacceptables ;*
- *Exemplarité et détermination dans la mise en œuvre de la politique des conflits d'intérêts ;*
- *Sensibilisation pour contribuer à la mise en conformité et anticipation des facteurs de risque à des fins de prévention ;*
- *Divulcation au moment opportun des informations qui conviennent et gestion efficace des conflits ;*

⁶⁸² Cf. KAMTO (Maurice), « Réaffirmation des valeurs de la fonction publique et professionnalisme », in *R.I.S.A.*, volume 63, n°3, 1997, pages 298-308.

⁶⁸³ Le conflit d'intérêt se définit selon l'OCDE comme « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités ». Source : OCDE, *Recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public*, juin 2003, page 4.

⁶⁸⁴ *Idem.*

- *Partenariats avec les autres parties prenantes, notamment les fournisseurs, les clients, les organismes de parrainage et la société civile ;*
- *Examen et évaluation de la politique de gestion des conflits d'intérêts à la lumière de l'expérience ;*
- *Réaménagement et adaptation de la politique et des procédures en fonction des évolutions »⁶⁸⁵.*

En plus des risques de conflits d'intérêts, les hauts fonctionnaires peuvent être confrontés aux dilemmes éthiques qu'il faut essayer d'amoindrir. Au Mali, comme dans beaucoup de pays en développement, les actions administratives sont perçues comme techniques et pragmatiques. Il n'y aurait donc dilemme que lorsque le haut fonctionnaire perçoit un divorce entre cette approche technique et pragmatique et les critères éthiques qui sont communément admis. Si l'on sort des conflits de conscience dans les problématiques éthiques, tribales, géo-politiques, de parti ou religieuses et de loyauté, il y aurait des dilemmes éthiques personnels, selon M.O. Ajuogu⁶⁸⁶. Ainsi, dans l'hypothèse d'un haut fonctionnaire qui fait le meilleur usage des ressources humaines, matérielles, financières dont il dispose, même dans le cas où cela bouleverserait le système interne d'incitation, la question récurrente qui se pose, est celle de savoir comment un comportement positif du point de vue éthique peut être promu et rendu interne dans le secteur public.

Dans les deux cas de figure, il faut souligner qu'une incompatibilité peut exister entre les prescriptions éthiques et les prescriptions légales. Les premières ont trait aux valeurs morales du milieu social dans lequel vit le haut fonctionnaire, et les secondes se traduisent dans les politiques gouvernementales inscrites en termes de lois ou de règlements. Ainsi les comportements d'un haut fonctionnaire, qui n'adhère pas aux prescriptions normatives, aux actions litigieuses, peuvent se traduire en dilemmes moraux. Ou encore, un haut fonctionnaire qui ne respecte pas les règles éthiques, telles qu'énoncées dans les textes suscités, devient fautif, même si la «*morale*» de la fonction publique n'est pas absolue, sinon «*non éthique*» au regard des principes éthiques du milieu social d'appartenance du haut fonctionnaire. C'est ce que sous-entend cette affirmation de M.O. Ajuogu: "*an individual administrator and/or an*

⁶⁸⁵ *Ibidem*, page 6.

⁶⁸⁶ AJUOGU (M.O.), « Dilemmes éthiques des dirigeants du secteur public dans une économie en développement », Bruxelles, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume XLIX, n°4, 1983, page iii.

*executive can be expected to be ethical within a system or an organization whose operational mechanics are unethical*⁶⁸⁷.

En tout état de cause, les actions des hauts fonctionnaires doivent répondre à des critères éthiques, par exemple, être inspirées par «la justice, la correction et l'équité sociale»⁶⁸⁸. En d'autres termes, elles doivent être influencées aussi par des valeurs culturelles, religieuses, etc. Le professeur Joseph R.A. Ayee résume ces dilemmes moraux en plusieurs cas de figure: la discrétion administrative, la corruption, le népotisme, la conformité, la confidentialité administrative⁶⁸⁹, etc.

Une autre forme de dilemme a trait à la discrétion administrative. Les hauts fonctionnaires ne sont souvent pas de simples exécuteurs des politiques publiques. Ils prennent aussi des décisions concernant la vie des personnes. Il peut s'agir, par exemple, de la prise d'une circulaire ou d'un arrêté portant sur la réglementation d'un secteur d'activité. En agissant ainsi, le haut fonctionnaire exerce un pouvoir discrétionnaire. A partir de là, il convient d'insister sur la différence entre les règles juridiques et les pratiques administratives. Tant dis que les premières peuvent prévoir des situations de compétences liées pour l'administration, les secondes relèvent du pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire. Alors la question est de savoir comment ces décisions doivent être prises pour amoindrir les dilemmes moraux.

Face aux multiples choix du haut fonctionnaire, se pose le problème d'éthique. Ce problème consiste en la sélection d'une ligne d'action parmi plusieurs autres, souvent faite sur la base des préférences personnelles, politiques, ou autres affiliations, voire des agrandissements personnels, négligeant ainsi des faits connus. On peut aussi constater que le choix discrétionnaire du haut fonctionnaire peut être perçu comme manquant de règles éthiques de probité par exemple, quand bien même l'ensemble des règles prescrites (lois et règlements) ont été observées.

Le secret administratif occupe une place non négligeable parmi les différentes formes de dilemmes moraux auxquels les hauts fonctionnaires sont souvent confrontés. S'il y a une zone propice à la création de situation et action susceptibles de devenir des dilemmes

⁶⁸⁷ AJUOGU (M.O.), « Ethical dilemmas of public sector executives in a developing economy », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, volume XLIX, n°4, 1983, page 387.

⁶⁸⁸ *Ibidem*, page iii

⁶⁸⁹ *Idem*.

éthiques, c'est bien la conduite secrète des affaires publiques. En ce sens, le secret peut offrir une occasion de cacher des conduites immorales. Le professeur Ayee abonde dans le même sens en affirmant que « *le secret est une alliée de la corruption, et la corruption est souvent pratiquée dans le secret* »⁶⁹⁰.

Dans tous les cas de figure, s'impose un travail de réflexion en vue d'harmoniser les valeurs éthiques de l'administration et celles de la société, notamment lorsque la contradiction est persistante et flagrante.

B- Quelques stratégies de lutte contre la détérioration de l'éthique dans le secteur public

Une série de mesures ont été prises au Mali, dans beaucoup de pays africains en général, pour lutter contre les comportements des fonctionnaires contraires à l'éthique. Mais rares sont les pays qui ont pris des mesures spécifiques à l'égard de leur haute fonction publique.

L'une des plus importantes méthodes pour assurer des comportements éthiques des hauts fonctionnaires est d'établir un code d'éthique, qui comprendrait les caractéristiques de l'éthique capables de guider les hauts fonctionnaires, d'une manière générale tous ceux qui occupent les postes de responsabilités.

Une déclaration des revenus/avoirs/cadeaux des hauts fonctionnaires se présente également comme un garde-fou à la détérioration de l'éthique. L'un des instruments-clés pour conserver l'intégrité au sein de la haute fonction publique malienne est le remplissage périodique, par tous ceux qui occupent des postes de direction, de formulaires faisant état de leurs revenus, avoirs et obligations. La déclaration des biens et revenus ne sera certainement pas complétée avec précision par ceux qui acceptent les pots-de-vin. Ils doivent en effet être contraints de déterminer leurs situations financières. La corruption ne peut donc être réduite que si on en fait une affaire à haut risque et à bénéfices amoindris⁶⁹¹.

A quelle structure devrait-on adresser la déclaration de revenus des hauts fonctionnaires? La déclaration pourrait être faite au Bureau du Vérificateur Général, au Contrôle Général des Services Publics, à la Section des Comptes de la Cour Suprême, ou bien

⁶⁹⁰ AYEE (Joseph R.A.), *op. cit.*, page 5.

⁶⁹¹ Cf. STEPANHURST (F.) et LANGSETH (P.), « Le Rôle de l'administration publique dans la lutte contre la corruption », in *Journal International de la Gestion Publique*, 1997, volume 10, n°5, pages 311-330.

encore au public, notamment pour certains postes stratégiques au sein de l'encadrement administratif supérieur. D'une manière encore plus poussée, pour certains postes sensibles, on peut demander la déclaration au haut fonctionnaire et à son époux ou épouse (même si cela est contestable du fait que l'épouse/époux a le droit de conserver l'intimité de sa vie privée indépendamment de son/sa partenaire). En tout état de cause, la loi doit incarner ce que la société considère comme étant juste et raisonnable, le cas échéant la mise en application serait impossible et ne servirait qu'à ébranler l'intégrité du système lui-même.

Le problème ne s'arrêtera pas à la déclaration. Il existe également le problème des cadeaux reçus par les hauts fonctionnaires. Les cadeaux peuvent prendre plusieurs formes en l'occurrence - un déjeuner, un billet pour un événement sportif, une montre de luxe, des actions dans une société commerciale un congé à l'étranger, voire même les frais de scolarité pour un enfant. Quelques cadeaux sont plus acceptables que d'autres. Une hospitalité excessive, telle que des vacances tout-payées pour un fonctionnaire et son épouse, est inacceptable. Les choses les plus difficiles à classer sont les déjeuners et les cadeaux de fête. Mais le fait d'accepter les cadeaux, une hospitalité banale, peut mener avec le temps à des situations telles que le fonctionnaire se trouve piégé, sans le vouloir, par le « *donneur* ». La ligne de séparation se place souvent au point où le cadeau place le récipiendaire sous une obligation envers le « *donneur* ». La limite acceptable diffère d'une société à l'autre, mais elle peut être définie en termes monétaires afin que les cadeaux dits exagérés soient sujets à des déclarations.

En conclusion, comme la déontologie participe, selon Marie-Julie Bernard, au mouvement de clarification du fonctionnement de l'État, elle se présente par ce fait comme un moyen pour celui-ci d'améliorer l'efficacité de son action⁶⁹². En ce sens, elle pourrait donner aux hauts fonctionnaires les moyens d'action en concorde avec la demande de la société. A partir de là, l'observation dans l'encadrement administratif supérieur au Mali des règles éthiques, d'une manière générale, participera à la recherche d'efficacité, de performance, probablement plus en termes de résultats concrets de l'action publique, qu'en termes économiques de rendement⁶⁹³.

⁶⁹² BERNARD (Marie-Julie), « Déontologie de la sécurité intérieure », in FROMENT (Jean-Charles), GLEIZAL (Jean-Jacques), et KALUSZYNSKI (Martine), sous la direction, *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, P.U.G., Collection CERDAP, 2003, page 368.

⁶⁹³ *Idem*.

L'enracinement de la haute fonction publique, à travers le recours à la diversité et aux valeurs éthiques ancestrales en vue de ré-légitimer l'action de l'État, ne signifie pas que celui-ci devrait évoluer en vase clos. Au contraire, il ne peut survivre et se redynamiser qu'en s'ouvrant et en s'adaptant à une nouvelle gestion de la haute fonction publique. D'ailleurs, c'est l'opacité, la fermeture et l'anonymat, caractéristiques de la bureaucratie wébérienne, duquel s'inspire le système malien, qui ont coupé celui-ci de son environnement socio-culturel.

En effet, la démocratisation de la vie politique, la place de plus en plus importante de la société civile font qu'aujourd'hui l'administration ne peut tirer sa légitimité exclusivement de l'autorité de l'État mais de sa performance et de son efficacité. Toute la question serait alors de rechercher les outils et instruments managériaux les plus aptes à rendre l'encadrement administratif supérieur plus performant. Dans cette logique, il serait nécessaire de soumettre la haute fonction publique malienne à une nouvelle gestion.

Chapitre 2- Vers un changement de la gestion de la haute fonction publique en faveur du renforcement de capacités de l'appareil administratif de l'État malien

La vague de réformes, à laquelle sont soumises les organisations publiques au Mali, pourrait être de nature managériale visant à améliorer la qualité du service au moindre coût. Dans cette perspective, il s'agit de prendre en compte toutes les dimensions de la réforme (économique, socio-culturelle, politique, etc.), d'une part, et d'autre part, de faire face aux nouveaux défis nationaux, régionaux, et mondiaux. « Nous n'évoluons pas en vase clos... », estime Fousseyni Samaké, directeur de l'E.N.A. de Bamako⁶⁹⁴.

Assis dans son environnement local, l'encadrement administratif supérieur doit répondre aux attentes de plus en plus exigeantes de la population. A ce titre, il doit avoir comme principal défis de répondre à des appréciations critiques qui lui sont adressées notamment quant à son manque d'efficacité⁶⁹⁵, de professionnalisme⁶⁹⁶, etc. C'est ainsi qu'il va devoir s'ouvrir aux règles du nouveau management public. Ces propos de Baba Berthé, ministre malien, vont dans ce sens : « *Tant qu'on peut associer l'efficacité, l'efficience, la rentabilité, la productivité à la garantie de l'emploi dans le secteur public, il faut le faire. On ne peut pas continuer à travailler s'il n'y a pas de résultats* »⁶⁹⁷.

Ces nouvelles orientations des politiques de réformes administratives au Mali doivent s'appuyer, en matière d'encadrement administratif supérieur, sur la refondation des dispositifs de formation des hauts fonctionnaires (**Section 1**), d'une part, et d'autre part, soumettre la

⁶⁹⁴ Extrait de l'entretien réalisé avec le directeur de l'ENA à Bamako, avril 2009.

⁶⁹⁵ « Dans beaucoup de pays d'Afrique au Sud du Sahara, les efforts de développement sont menacés par l'inefficacité de la fonction publique » constate Mamadou DIA dans son rapport intitulé « *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au Sud du Sahara*, Washington, Banque Mondiale, Document technique, Département technique Afrique, 1994, page 1.

⁶⁹⁶ Interrogé sur la question, SAMAKE (Fousseyni) estime que « *le gros problème de la fonction publique malienne est son manque de professionnalisme...* ».

⁶⁹⁷ Extrait de l'entretien réalisé avec BERTHE (Baba), Secrétaire Général Adjoint de la Présidence de la République, professeur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Bamako, Bamako avril 2009.

haute fonction publique à une nouvelle gestion, à travers notamment l'intégration des nouveaux outils managériaux (**Section 2**).

Section 1- Mettre la formation des hauts fonctionnaires au cœur des dispositifs de réforme

Dans le but de renforcer l'appareil administratif de l'État malien, la question de la formation des hauts fonctionnaires mérite d'être au cœur des dispositifs des réformes administratives. Pour ce faire, il convient de procéder à un diagnostic des dispositifs de formation des hauts fonctionnaires maliens (§1), avant de porter un regard critique sur la nouvelle orientation des autorités maliennes en matière de formation des cadres administratifs supérieurs, notamment dans le cadre de la renaissance de l'E.N.A. (§2).

§1- Le diagnostic des dispositifs de formation des hauts fonctionnaires maliens

Les dispositifs de formation des hauts fonctionnaires maliens souffrent de beaucoup de difficultés, dont les plus importantes portent sur l'inadéquation du mode de formation en rapport avec les besoins de l'encadrement administratif supérieur (**A**), le versement direct des nouvelles recrues dans la production (**B**), et l'absence de plans de carrière et de filières promotionnelles (**C**).

A- Un mode de formation inadéquat aux besoins de l'encadrement administratif supérieur

Comme dans beaucoup de systèmes de carrière, l'entrée dans la haute fonction publique passe nécessairement par un séjour dans l'enseignement supérieur. Selon l'option malienne, l'enseignement supérieur a été orienté, depuis 1964, date de la création de la première « *Grande École* » du pays (Ecole Normale Supérieure), vers la formation des cadres immédiatement opérationnels, d'où la création des « *Grandes Écoles* » en fonction des grands

secteurs de l'activité socio-économique. Ainsi, ont vu le jour : l'E.N.SUP., l'E.N.A., l'E.N.I., l'I.P.R., etc.

L'accès à ces « *Grandes Écoles* », donc à l'enseignement supérieur, était réservé aux élèves de l'enseignement secondaire titulaire du baccalauréat et aux quelques éléments retenus par concours professionnels. Cette réglementation éliminait tous ceux qui, jouissant d'un autre statut, désiraient poursuivre des études supérieures. Pour ceux-là, la solution était d'y renoncer ou de s'expatrier, en absence d'un régime de « capacité ».

En effet, les « *Grandes Écoles* » avaient été conçues à partir des capacités bien définies. Mais les effectifs initialement prévus ont été débordés. Cette pression des effectifs a amené les « *Grandes Écoles* », sur le plan pédagogique, à fonctionner comme des facultés et, selon les termes d'un professeur de l'E.N.A., à « *adopter les méthodes classiques des universités* »⁶⁹⁸. Depuis longtemps, ces établissements d'enseignement supérieur n'étaient plus en mesure d'assurer leur mission initiale. En ce sens, l'enseignement, qui y était dispensé, était devenu davantage théorique au détriment de la pratique, le stage de fin d'étude étant devenu facultatif pour les étudiants. A propos, le gouvernement malien reconnaissait déjà au début des années 1980 que « *les Grandes Écoles* » et instituts étaient pratiquement devenus des « *facultés sans le nom* »⁶⁹⁹.

En 1998, avec la mise en place de l'Université du Mali, les activités de certaines « *Grandes Écoles* », notamment celles de l'E.N.A., ont été transférées à la Faculté des Sciences Juridiques et Économiques (F.S.J.E). L'E.N.A. avait donc cessé de fonctionner depuis lors, et ce, pendant plus d'une décennie. Cette situation a laissé un vide dans les dispositifs de formation des futurs hauts fonctionnaires maliens. Elle a aussi eu des répercussions sur la qualité des ressources humaines et sur les performances de nombreux segments de la haute fonction publique malienne.

⁶⁹⁸ Cité par AGUESSY (H.) et autres, *op. cit.*, page 14.

⁶⁹⁹ *Ibidem*, page 17.

B- Le versement direct des futurs hauts fonctionnaires dans la production : la décennie de vide dans les dispositifs de formation des cadres administratifs maliens

Depuis la généralisation des concours d'entrée à la fonction publique et la réduction du nombre de fonctionnaires, l'E.N.A., telle qu'elle a existé, a perdu sa vocation première et est devenue une sorte de faculté tout en conservant le nom de l'E.N.A.⁷⁰⁰. Elle ne formait plus uniquement pour la fonction publique. En outre, avec la création de l'université, l'E.N.A. a cessé d'exister. Une faculté de droit/sciences juridiques et économiques a pris sa succession. Depuis, il n'y avait pas de structures de formation de cadres de haut niveau pour l'administration. Par conséquent, les étudiants, qui sortaient de la Faculté, et qui réussissaient au concours d'entrée à la fonction publique, étaient « *directement versés dans la production sans autres formations* »⁷⁰¹.

On constate en effet que ce système n'était pas en mesure de combler le vide occasionné par l'absence de l'E.N.A., c'est-à-dire la formation initiale des fonctionnaires avant leur entrée dans la production. La formation dispensée dans la faculté de Droit et d'Economie était donc quasiment théorique : suppression des stages obligatoires de fin d'études, réalisation des mémoires de fin de cycle en duo (par deux étudiants), des séances de travaux dirigés fortement perturbés par les grèves organisées alternativement par les syndicats des étudiants et des enseignants, etc. L'étudiant, qui était sorti de ce système et qui parvenait à avoir le concours de recrutement direct, était aussitôt intégré dans la fonction publique, quoique soumis à un stage probatoire d'un an renouvelable en cas d'insuffisances professionnelles avérées⁷⁰². Ce stage à lui seul ne permettait évidemment pas aux fonctionnaires stagiaires d'acquérir, au-delà de leurs connaissances théoriques de base commune, des connaissances pratiques communes en termes de conception, d'élaboration, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Il ressort donc de cette situation un affaissement considérable de la qualité des ressources humaines, notamment au niveau de l'encadrement supérieur administratif. Ainsi, dans un rapport publié en 2007, le gouvernement malien reconnaît cet état de fait. Avec la fermeture de l'E.N.A., il n'existait pas de structure nationale de formation chargée de

⁷⁰⁰ Entretien réalisé avec Fousseyni SAMAKE, directeur de l'E.N.A. de Bamako, le 04 mai

⁷⁰¹ *Idem*.

⁷⁰² Cf. Article 31 alinéa 2 du Statut général des fonctionnaires du Mali.

dispenser aux fonctionnaires de la catégorie « A » la formation initiale et le perfectionnement dans les domaines de l'administration publique, la gestion financière et économique publique, la diplomatie et la gestion des ressources humaines. Hormis les quelques rares fonctionnaires ayant fréquenté les Ecoles d'Administration Publique à l'étranger, les fonctionnaires de l'État malien ne bénéficiaient donc plus de la formation initiale indispensable avant leur recrutement, et très peu d'entre eux profitaient des politiques de perfectionnement adoptées par le gouvernement dans les domaines en question. Cela a fortement contribué à l'affaiblissement des compétences au sein de l'administration publique malienne précédemment signalé⁷⁰³.

L'Audit du C.D.I. sur « la fonction gestion des ressources humaines dans l'Administration publique » confirme cette situation. Ainsi, 80% des Directeurs seraient peu satisfaits de la formation initiale⁷⁰⁴. La grande majorité des chefs de service enquêtés, au cours de l'Audit, a fait le constat selon lequel, de plus en plus, la formation initiale des nouvelles recrues ne correspond pas aux exigences des postes de l'administration publique. Cette situation, à en croire les enquêtés, serait imputable soit à la baisse de qualité de l'enseignement au Mali de façon générale, soit à la fermeture de l'E.N.A. qui permettait aux fonctionnaires d'acquérir les connaissances de base dans les principaux domaines de l'administration publique avant leur prise de fonction⁷⁰⁵. Un autre motif évoqué par les enquêtés a trait à l'inadéquation entre la qualification et le poste (98%), soit parce que le profil ne correspond pas au poste, soit parce que le fonctionnaire n'a pas la connaissance requise bien qu'ayant théoriquement le profil⁷⁰⁶.

Il en résulte la prolifération croissante des Centres de formation créés par différents ministères pour assurer la formation initiale et ou continue de leurs agents: l'Institut National de Formation Judiciaire pour la Justice, l'Institut National de Formation en Sciences de la Santé pour la Santé, l'Institut National de Formation en Equipements et Transports pour l'Équipement et les Transports, les Centre de formation du Ministère de l'Economie et des

⁷⁰³ Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et des Relations avec les Institutions du Mali, Commissariat au Développement Institutionnel, « Étude sur l'élaboration de la politique nationale de formation des agents de l'État », Rapport final, 2007, page 21.

⁷⁰⁴ C.D.I., *Op. cit.*, page 30.

⁷⁰⁵ *Ibidem*, page 51.

⁷⁰⁶ *Idem*.

Finances, du Ministère de l'agriculture, du ministère de l'environnement, etc.⁷⁰⁷ En effet, ces centres de formation, qui assurent la formation continue des fonctionnaires en vue de combler dans une certaine mesure les lacunes de la formation initiale, ne sont pas non plus capables de relever le défi. Pour cause, selon l'Audit, la formation continue ne permet pas de suppléer les carences suscitées en raison de nombreuses faiblesses qu'elle comporte. Les résultats de l'Audit du C.D.I. montrent d'ailleurs que la totalité des Directeurs, Chefs de section et membres de cabinets ministériels enquêtés serait insatisfaite en matière de formation continue⁷⁰⁸.

C- L'absence de filières promotionnelles et de plans de carrière pour les hauts fonctionnaires

Les promotions sont faites dans l'administration malienne en l'absence de tout plan de carrière et de filières promotionnelles. Seuls le Ministère des Affaires Etrangères⁷⁰⁹ dispose d'un Plan de carrière adopté par le gouvernement dont l'application ne serait d'ailleurs pas stricte, en témoignent les remous consécutifs à certaines nominations dans les représentations diplomatiques. Selon la grande majorité des fonctionnaires enquêtés, elles sont plus basées sur des considérations clientélistes que sur le mérite et constituent un facteur important de démotivation du personnel.

Le Ministère de la Santé a pris aussi le problème à bras le corps et y a apporté une solution à travers l'élaboration d'un plan de carrière. A l'origine, le personnel s'était opposé à ce que des responsabilités soient confiées à des jeunes stagiaires sans expérience professionnelle et a obtenu gain de cause. Il a été ensuite constaté que de jeunes fonctionnaires titularisés sont nommés à des postes de responsabilité après un à deux ans de service et deviennent ainsi les supérieurs hiérarchiques de ceux qui les ont encadré pendant leur stage. Ce facteur de démotivation a occasionné plusieurs plaintes de la part du personnel du ministère. Il y avait

⁷⁰⁷ Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et des Relations avec les Institutions du Mali, Commissariat au Développement Institutionnel, « Étude sur l'élaboration de la politique nationale de formation des agents de l'État », *op. cit.*, page 21.

⁷⁰⁸ C.D.I., *op. cit.*, page 30.

⁷⁰⁹ Décret n°04-098/P-RM du 31 mars 2004 portant Plan de carrière des fonctionnaires en service au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale. Cf. Annexe 6.

donc une nécessité de motiver les agents en leur donnant l'espoir qu'il pouvait obtenir de la promotion sur la base de l'expérience, l'ancienneté et la compétence. C'est pour cela que le département de la santé a rédigé un projet de plan de carrière pour ses cadres, qui est soutenu par le personnel du département ; et les syndicats avaient même mis l'adoption de ce plan parmi les exigences justifiant leur mot d'ordre de grève d'août 2005.

Les expériences du ministère en charge des affaires étrangères et celui en charge de la santé ont montré qu'il existe un risque réel que ces plans de carrière ne transforment les postes de responsabilité en chasse gardée des « barons » de certains corps. Par exemple, dans le projet de décret portant plan de carrière du Ministère de la santé, il est indiqué que l'accès au poste de directeur général d'établissement public est réservé aux corps des médecins, pharmaciens, odonto-stomatologue, ingénieurs sanitaires ou Assistants médicaux de classe exceptionnelle ou 1^{ère} classe. Il ne fait pas de doute que diriger un hôpital est avant tout un métier de management et non un métier de la santé. En plus, c'est plutôt des gestionnaires ayant acquis une formation managériale dans le domaine de la santé et une expérience pertinente dans ce secteur qui peuvent avoir un profil pour diriger les hôpitaux. Ces postes doivent donc être ouverts à tous ceux qui ont ce profil (médecins, économistes, gestionnaires, etc.).

Par ailleurs, les évolutions de carrière sont basées sur une durée d'occupation des emplois de cinq à sept ans renouvelable une fois⁷¹⁰. Cela nous paraît être une erreur aussi, car elle risque de privilégier excessivement l'ancienneté au détriment des autres critères. Ces aspects doivent être traités avec beaucoup plus d'attention et de perplexité.

C'est compte tenu des difficultés précédemment évoquées et dans un but de rehausser le niveau de formation des fonctionnaires, que l'État malien a jugé nécessaire de faire renaître l'E.N.A.

⁷¹⁰ Cf. Loi n°94-004 du 22 mars 1994 modifiée portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics au Mali.

§2- La renaissance de l'E.N.A. : une harmonisation des profils de formation des hauts fonctionnaires maliens

La suppression des recrutements automatiques dans la fonction publique au début des années 1980 devait être accompagnée par l'instauration d'un système de sélection à l'entrée de l'E.N.A., et suivie de la création d'une université⁷¹¹. La transformation *de facto* des « *Grandes Écoles* », en l'occurrence de l'E.N.A. en faculté prend sa source à cette période. En effet, un regard sur les systèmes d'enseignement scolaire et universitaire, à travers le monde nous permet de constater que l'entrée à une « *Grande École* » de formation des hauts fonctionnaires est toujours sélective, sauf dans les situations où il y aurait un besoin pressant des offres de formation par rapport aux demandes, comme c'était le cas de la plupart des États africains nouvellement indépendants au début des années 1960.

L'accès à l'ENA, par voie de concours direct est une voie particulière d'accès à la fonction publique qui n'avait pas été prévue par le statut général des fonctionnaires du Mali. Cette procédure de sélection à l'entrée de l'ENA a donc introduit une possibilité de déroger le statut général des fonctionnaires du Mali, notamment dans les conditions de recrutement de l'élève fonctionnaire de l'ENA, dans la définition de son statut, au cours de sa formation et pour sa titularisation. Une ordonnance a donc été adoptée, le 10 février 2010 en Conseil des ministres, en vue de combler ce vide juridique⁷¹².

Il convient de noter en outre une absence d'harmonisation de profil de formation des hauts fonctionnaires. On peut ainsi citer l'exemple de trois étudiants tous formés en droit foncier : le premier en France, le deuxième dans un quelconque pays d'Afrique, le troisième sur place au Mali. Si, après leurs études, ces trois étudiants parvenaient à réussir au concours d'entrée à la fonction publique, en dehors du système de l'E.N.A., ils seraient directement versés dans la production, sans aucune autre formation pratique commune. Ils seraient donc affectés dans des services différents en stage probatoire. Ainsi, dans ces conditions, il

⁷¹¹ La création de l'Université était pourtant inscrite dans le décret n°237/PG-RM du 4 octobre 1962 portant organisation de l'enseignement supérieur en République du Mali, à son article 2 : l'enseignement supérieur est dispensé :

Dans les facultés de l'université

Dans les Grandes Ecoles spécialisées et les divers instituts.

⁷¹² Conseil des Ministres, 10 février 2010, Chapitre des mesures réglementaires, in *L'Essor*, publication du 11/02/2010

deviendrait difficile de rapprocher ces trois fonctionnaires en termes de méthode de conception, d'élaboration, de contrôle des politiques publiques. Dans le même ordre d'idée, le maire de la Commune IV du District de Bamako, Moussa Mara, soutient que « *dans la haute fonction publique malienne, il n'existe pas d'homogénéité dans les approches et les pratiques des cadres* »⁷¹³. Cette situation s'expliquait par la diversité des profils qui semble être source de richesse mais qui s'avère souvent pénalisante quand les responsables ne partagent pas un minimum de compréhension de la chose publique, des méthodes administratives, des règles de fonctionnement, de l'environnement institutionnel ou encore du cadre géostratégique de l'État⁷¹⁴. Toujours, pour cet homme politique malien, la nouvelle E.N.A. devrait répondre aux attentes ci-dessous : « *La définition d'un corpus administratif et organisationnel homogène fonctionnant comme un socle à partager par les cadres de la haute fonction publique est plus que souhaitable et permettra à l'État de vivre les changements institutionnels à sa tête dans une continuité administrative souhaitable. Cela éviterait l'impression de recommencement à chaque renouvellement dans la technostructure administrative.*

*La seconde vocation de l'école corrigerait l'une des plus grandes tares de la fonction publique malienne que constitue la totale ignorance de l'administration par la quasi-totalité des ressources. Dépourvus de termes de références clairs, de manuels de procédures et dans une grande indifférence de la hiérarchie, les postes sont souvent imprégnés par les inclinaisons des personnes qui les occupent au lieu du contraire. Il est prévu un stage pratique de six mois au terme duquel les recrues sont confirmées. Pendant ce stage, le suivi est plus qu'approximatif, il n'existerait aucun dispositif formel d'encadrement, il n'y aurait pas de tests ni de rapports à déposer à la clôture de la période. La quasi-totalité des recrues seraient confirmées. Le stage est de ce fait dénué de toute pertinence. La possibilité de recycler quelque peu les fonctionnaires, offerte par l'école, viendrait combler, on l'espère, les vides laissés par les insuffisances du dispositif de recrutement et de la période de stage. L'école pourrait ainsi insuffler un minimum de sens de l'organisation et de l'administration aux agents afin de rattraper ce qui peut l'être et faire en sorte que les agents publics puissent faire le minimum de ce qu'on doit normalement attendre d'eux. En cela, il est absolument urgent que cette école puisse entrer en action »*⁷¹⁵.

⁷¹³ MARA (Moussa), *L'État au Mali. Présentation et diagnostics*, tome 1, Bamako, Editions Bibliothèque Nationale, 2010, page 83.

⁷¹⁴ *Idem*.

⁷¹⁵ *Ibidem*, page 284.

Ces attentes montrent aussi que le mode de recrutement des fonctionnaires est un bon indicateur de la conception et de la place du haut fonctionnaire et de la fonction publique au sein de l'État et dans la société. Du recrutement automatique des élèves à la sortie de leur cycle on est passé à l'instauration du système de concours. Ce principe de recrutement par concours a été au centre de la construction de la fonction publique, dont le but permettrait d'assurer l'égalité d'accès aux emplois publics et l'indépendance des fonctionnaires maliens.

Les critiques à l'égard de la haute fonction publique et particulièrement à l'E.N.A., dont la plupart des membres sont issus, ne sont pas nouvelles. Au Mali, elles ont longtemps porté au mode de recrutement et de formation des fonctionnaires destinés à la haute fonction publique. A ce dernier titre, il convient de souligner l'importance de la valorisation des travaux et des expériences des élèves issus de l'E.N.A. par le biais des publications. En effet, pour accomplir ses missions, l'ENA de Bamako, à l'instar de son homologue français, dispose d'enseignants exerçant leurs fonctions sous le régime de la vacation. Ainsi en l'absence d'emplois budgétaires à temps complet à pourvoir par des enseignants-chercheurs, aussi bien à l'ENA en France qu'au Mali, comment constituer une équipe pédagogique diversifiée et stable ? Dans ce contexte d'instabilité que caractérisent les enseignements par vacation, il devient difficile de créer un cadre de production scientifique qui puisse répondre de façon efficace l'une des missions principales de l'ENA, à savoir « *les études et recherches en sciences administratives, management public, finances publiques, planification et dans les disciplines connexes* »⁷¹⁶. Si les dispositifs de formation évoluent tant bien que mal, la gestion de la carrière des hauts fonctionnaires doivent aussi suivre.

⁷¹⁶ Article 2, §4, loi n06-046 du 5 septembre 2006, portant création de l'ENA de Bamako.

Section 2- Pour une nouvelle gestion de la carrière des hauts fonctionnaires

Une enquête réalisée par les Nations Unies révèle que la majorité des consultants nationaux africains n'ont pas un degré élevé de confiance dans les systèmes de gestion des ressources humaines en place. Selon eux, le mérite ne jouerait pas un rôle important dans le processus de sélection, et les dirigeants de la fonction publique ne constitueraient pas de bons exemples pour le reste des fonctionnaires⁷¹⁷. Le Mali ne fait guère exception à ce constat.

Pour une nouvelle gestion de la haute fonction publique, il faut préalablement répondre à deux défis majeurs: les faisabilités juridique et pratique (§1), qui conduisent à une nouvelle gestion à la fois sous l'angle organique (§2) et sous l'angle des outils de management de la haute fonction publique (§3).

§1- La faisabilité juridique et pratique

A- La faisabilité juridique

Juridiquement, aucune obligation ne s'impose à la désignation aux emplois administratifs supérieurs au Mali. Ces emplois sont laissés à la discrétion du gouvernement. Il appartient donc au pouvoir politique d'opter pour ce procédé ou d'y renoncer. Il s'agit par exemple des postes d'ambassadeur, de gouverneur, de préfet, etc. Au surplus, pour les autres, notamment ceux relevant du champ d'application de la loi n°94-009 du 22 mars 1994⁷¹⁸, si la décision de nomination appartient librement au pouvoir politique, celui-ci a quand même l'obligation de tenir compte de certains critères juridiques énumérés, notamment ceux portant sur le lien entre le grade, le niveau de poste occupé et l'expérience. Ainsi, il est requis au moins dix ans d'expérience professionnelle pour être Directeur National, au moins sept ans pour être Directeur Adjoint, et au moins cinq ans pour être Chef de Division. Ces postes de haut

⁷¹⁷ « L'Éthique de la fonction publique en Afrique », volume 1, Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Economie et de l'Administration Publiques et P.N.U.D., Bureau régional pour l'Afrique, New York, 2001, page 3.

⁷¹⁸ Loi n°94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics au Mali.

fonctionnaire requièrent aussi l'appartenance à la catégorie A du Statut général des fonctionnaires du Mali⁷¹⁹. Juridiquement, ces emplois supérieurs ne peuvent donc être soumis à l'ouverture.

Cependant, la méthode d'appel d'offre interne mérite d'être observée pour l'occupation d'autres emplois administratifs supérieurs. Aussi, lorsque la nature des fonctions et les besoins du service l'exigent, l'idée d'une ouverture du recrutement au-delà de la sphère de la fonction publique doit être retenue. Si cette méthode n'est pas encore applicable au Mali en raison à la fois d'un manque de volonté politique et l'absence de dispositifs juridiques en la matière, au Bénin, par exemple, elle semble effective, notamment pour les emplois dits « *Hauts emplois techniques* »⁷²⁰.

B- La faisabilité pratique

Sur le plan pratique, la question de l'ouverture en appelle deux autres: la détermination des emplois administratifs supérieurs (a) et les modalités de leur ouverture (b).

a- La détermination des emplois administratifs supérieurs proposés à l'ouverture

Il est évidemment inenvisageable de retenir la procédure de compétition ouverte pour tous les emplois administratifs supérieurs vacants au Mali. Par exemple, en France, Marcel Pochard⁷²¹ énumère trois raisons au rejet de l'ouverture de tous les emplois d'encadrement administratif supérieur à compétition.

Tout d'abord, l'autorité politique de nomination doit toujours pouvoir rester libre, par principe, de choisir, lorsqu'elle y tient, en fonction du seul « *intuitu personae* ». Ensuite, la

⁷¹⁹ Articles 47, 48, 49, 50 de la loi ci-dessus.

⁷²⁰ Cf. Avis d'appel à candidature pour le poste de Directeur des Hauts emplois techniques lancé le 25 novembre 2010 par Idrissou BOUKARY, secrétaire général du Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle du Bénin.

⁷²¹ POCHARD (Marcel), « La Diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État », Rapport officiel, Paris, La Documentation française, 29 mai 2007 page 33.

deuxième raison tient aux incidences, en termes de gestion, du recours à la procédure ouverte. Celle-ci implique le respect de quelques règles strictes et suppose dès lors un certain délai. Elle ne doit donc être retenue qu'en cas d'intérêt avéré. Enfin, la dernière raison a trait à l'absence de justification d'une telle procédure dans de nombreux cas, lorsqu'il s'avère que le vivier existant est le seul vraiment crédible. Le plus souvent, les plus aptes à occuper les emplois d'encadrement supérieur de l'administration sont encore ceux qui ont occupé les emplois d'encadrement intermédiaires et y ont été préparés. On ne s'improvise pas préfet, ambassadeur, directeur ou directeur adjoint d'administration centrale. On ne voit pas non plus l'intérêt d'une compétition ouverte pour le choix du directeur général de la police nationale, par exemple. Il n'est pas utile, dès lors, de recourir systématiquement à la procédure ouverte. Celle-ci doit être suffisamment ciblée pour qu'elle se révèle pertinente et fructueuse, tout en étant également suffisamment substantielle pour ne pas être marginalisée.

Toutefois, il ne sera pas facile de déterminer tous les types d'emplois administratifs supérieurs. Il deviendra donc nécessaire de cibler ceux pour lesquels une expérience extra-administrative se révèle particulièrement utile. Une telle ouverture pourrait faire bénéficier à l'administration publique d'État malien de l'éclairage d'une expérience privée, ou publique dans une structure non étatique. C'est un domaine de gestion, de nature certes administrative, mais qui peut aider à améliorer le fonctionnement et la productivité de l'administration publique. Il peut s'agir, par exemple, de la gestion des ressources humaines, du contrôle de gestion ou de la réglementation d'une activité d'ordre économique ou financier, de la communication, etc. Plus concrètement, un expert-comptable, qui a fait ses preuves ailleurs, peut bien être utile à la tête d'une structure d'inspection financière au sein d'une administration d'État. Un cadre expérimenté dans une banque, par exemple au département des crédits, peut bien être utile à la tête du service des dettes du Ministère de l'Economie et des Finances, dans le but de faire usage de ses compétences en matière de négociation avec les bailleurs de fonds, les taux d'intérêts des remboursements, etc.

Dans cette perspective, il appartiendra à chaque responsable de département ministériel, en collaboration avec le Premier Ministre, de fixer les cas dans lesquels il juge nécessaire l'application de la méthode d'ouverture. Une telle ouverture ne doit jamais être perçue comme une greffe des outils de gestion par mimétisme, mais doit s'inscrire uniquement dans une logique d'efficacité et de performance. Une fois les emplois administratifs supérieurs déterminés, il s'agira de réfléchir sur les modalités d'une telle ouverture.

b- Les modalités de l'ouverture

L'ouverture de la haute fonction publique malienne doit préalablement passer par la création d'une banque de données des compétences (1), sur la base de laquelle des appels à candidature pourraient être faits notamment en ce qui concerne certaines fonctions hautement qualifiées (2).

1- Par la création d'une banque de données des compétences

En matière de nomination des hauts fonctionnaires, contrairement au système actuel caractérisé par son opacité, il serait souhaitable de mettre en place des processus transparents et audités par exemple par une commission rendant compte devant le Parlement.

En dépit de la crise du système éducatif malien, certaines compétences existent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Mais il n'existe pas un système adéquat d'information permettant de les repérer et de les mobiliser, en dehors de la possibilité pour elles de prendre part aux concours de recrutement, pour les emplois permanents de l'État. Tel est le constat d'une enquête menée par le C.D.I. en 2008⁷²². Toutefois, il y a certes un répertoire des compétences, quoiqu'inopérant, que le C.D.I. serait en train d'améliorer notamment par le lancement d'un site web sur les compétences maliennes aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur du pays.

Il y aurait également de nombreux besoins stratégiques (emplois supérieurs de l'administration, experts au sein de groupes de travail, spécialistes pour occuper des emplois ciblés à temps partiel, travail de conseil sur des thématiques pointues, etc.) pour lesquels, le recrutement à travers une procédure classique n'étant pas appropriée voire même admise (cas des emplois supérieurs de l'administration), l'existence d'une banque de données peut donc aider les autorités politiques.

⁷²² Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et des Relations avec les institutions du Mali, Commissariat au Développement Institutionnel, « Enquête nationale d'inventaire des compétences : enquête exploratoire », Bamako, novembre 2008, page 1.

Aussi, dans sa déclaration de Politique générale, le Premier Ministre malien a-t-il mis l'accent sur la mise en place d'une banque des données de compétences nationales y compris des maliens de l'extérieur afin de trouver à tout moment les meilleures expertises⁷²³.

Certaines initiatives comme le Programme TOKTEN tentent de faire venir des compétences de la diaspora pour des prestations ponctuelles. Mais cette initiative est essentiellement limitée à l'enseignement supérieur. En plus, les compétences extérieures sollicitées dans le cadre de ce Programme sont par nature limitées et ne permettent pas de s'attaquer à la problématique globale de mobilisation des compétences nationales disponibles au Mali et à l'étranger.

Une banque des données pourrait bien répondre à cette problématique de mobilisation des compétences au profit de l'encadrement administratif supérieur au Mali. Cette banque pourrait avoir pour objectifs principaux, d'une part, l'identification des secteurs dans lesquels les besoins de compétences sont le plus aigu aussi bien dans l'administration publique que dans les secteurs privé et parapublic. D'autre part, il s'agira de repérer les compétences maliennes disponibles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays dans des secteurs identifiés et les enregistrer dans une base de données. Ces objectifs pourraient permettre à l'État une bonne connaissance de l'état des compétences nationales et donc mieux orienter sa politique de formation et de développement des capacités nationales. Ils pourraient permettre également aux entreprises publiques, parapubliques et privées, de disposer d'un vivier pour leurs besoins spécialisés. Enfin, une meilleure utilisation de ces compétences peut réduire le recours à l'expertise étrangère, et donc un encourager le développement de l'expertise nationale.

2- Des appels à candidature pour des fonctions hautement qualifiées

L'ouverture de la haute fonction publique, par le biais de l'appel à candidature, ne peut être crédible que si elle comporte de réelles garanties d'objectivité et d'une certaine transparence dans la sélection. Il n'y aurait pas de candidats extérieurs, si la sélection ressemble à une boîte noire. Aucun candidat sérieux ne se présentera pour tomber dans un tel simulacre, d'où les questions suivantes : comment évaluer le profil des candidats, et notamment faut-il

⁷²³ Cf. Déclaration de Politique générale du Premier Ministre, Modibo Sidibé, 14 décembre 2008, page 5.

prévoir une appréciation des candidats par un centre d'évaluation ? Comment choisir le candidat retenu, et notamment faut-il prévoir un comité de sélection des candidatures ?

Il convient de rappeler que l'appel à candidature constitue un des éléments importants dans la mise en œuvre du Programme sur la G.A.R. initié par le C.D.I. Il s'agit en fait d'encadrer les procédures de sélection, de recrutement et de nomination (après l'entrée dans la fonction publique) afin d'assurer leur transparence, de promouvoir le principe du mérite, l'égalité des chances et de veiller à ce que les personnes les plus compétentes soient retenues. Aujourd'hui, plusieurs mutations et nominations se font à la seule discrétion du « gestionnaire », voire du politique, et ce en l'absence d'un processus concurrentiel permettant de juger des qualifications de la personne et de son mérite relatif.

Ces objectifs ne peuvent être atteints que lorsque la mission de sélection est confiée à une structure hybride qui pourrait abriter: les représentants du parlement, des organisations syndicales, etc.

Pour conclure, il ne suffit pas d'inscrire une liste de valeurs pour que, de ce seul fait, ces valeurs soient acceptées et respectées par les hauts fonctionnaires et les politiques. C'est en amont, c'est-à-dire avant que les candidats ou fonctionnaires élèves ne commencent à exercer leurs fonctions, qu'il faudra se pencher sur la question de l'intégration des valeurs de la nouvelle gestion publique, pour les entretenir tout au long de leur parcours professionnel. Il s'agira donc de doter l'E.N.A. et les autres écoles ou instituts de formation des cadres, de programmes et d'outils de formation adaptés à ces nouvelles exigences.

§2- Pour une nouvelle gestion organique

Deux initiatives pourraient redynamiser la gestion organique de la haute fonction publique malienne: la création d'un corps unique de hauts fonctionnaires (**A**) et la mise en place d'une cellule chargée de gérer les membres de ce corps (**B**).

A- La création d'un corps unique de hauts fonctionnaires

On entend, ici, par corps unique de hauts fonctionnaires, un système, structuré et reconnu de gestion du personnel pour les postes administratifs supérieurs (les sommets de la hiérarchie administrative). Il s'agit d'une haute fonction publique apte à fournir des fonctionnaires de la catégorie « A » formés et expérimentés pour intégrer aux postes d'encadrement administratif supérieur au Mali.

En effet, la création d'un corps unique de hauts fonctionnaires pourrait, au moins, faciliter la communication interministérielle et l'harmonisation des normes et procédures administratives (a), et être une force d'impulsion dans la fonction publique au profit de l'Exécutif (b).

a- Pour des meilleures communications et coordinations interministérielles

Les conflits interministériels ne peuvent souvent être résolus de façon plus précoce que s'il y a préalablement des consultations entre hauts fonctionnaires, qui permettent une clarification des positions et des intérêts, voire une négociation aboutissant à un accord entre eux. Cependant, une bonne coordination interministérielle, d'autre part, ne serait possible que si les hauts fonctionnaires partagent une même conception de la pratique des procédures budgétaires, législatives et administratives, et s'ils sont capables de concevoir l'administration comme un ensemble plutôt que de s'intéresser à leur seul ministère.

De surcroît, pour la mise en œuvre des politiques publiques, qui implique une répartition claire des compétences et une acceptation des responsabilités d'exécution, la mise en place d'un corps unique pourrait faciliter un changement des attitudes grâce à la mobilité interministérielle à l'esprit de corps des hauts fonctionnaires directement mobilisés dans le processus de décision ministériel et interministériel. Ce qui peut aussi se faire par le biais d'une formation commune en matière de conception, d'élaboration, de contrôle et d'évaluation de politiques publiques.

Dans cette perspective, la mise en place d'un corps unique de hauts fonctionnaires pourrait s'avérer un moyen rapide en vue d'installer et de diffuser une culture administrative et

des interprétations communes de la procédure budgétaire, de la gestion des ressources humaines, des contrôles de légalité, etc.

b- Une force d'impulsion dans la fonction publique au profit de l'Exécutif

Il convient de souligner que le faible degré d'efficacité de la haute fonction publique pourrait bien limiter les impacts des politiques publiques, et empêcher la mise en cause du rôle de l'administration dans le processus de développement du pays. Un effort de réforme important ne peut être couronné de succès que s'il y a une volonté claire et constante au sommet de la hiérarchie administrative, et non uniquement à celui de la hiérarchie politique. Les gouvernements d'union nationale ou de « *consensus* », souvent accompagnés d'instabilité gouvernementale, peuvent difficilement assurer le dynamisme continu nécessaire au processus de changement. Mais une élite administrative solide, soutenant les efforts politiques ou les remplaçants en cas de déficience, peut permettre d'importants résultats, comme le montre par exemple la France de l'après-guerre, où la ré-industrialisation et l'adaptation à une économie plus ouverte se sont produites sous l'impulsion d'un système administratif dirigé avec constance par la haute fonction publique, même dans les périodes de gouvernement très faibles et éphémères.

La mise en place d'un corps unique de hauts fonctionnaires, au Mali, pourrait être une solution pour créer une telle force d'impulsion. Si le système est bien conçu et pourvu de moyens suffisants, il peut restaurer ou promouvoir la motivation des fonctionnaires, en donnant des perspectives de carrière claires aux meilleurs éléments de la fonction publique en place, et en attirant des personnes extérieures ou faisant revenir d'anciens fonctionnaires reconnus pour leurs compétences. Ainsi pourrait être créée, solidifiée et perpétuée une nouvelle culture administrative. Afin d'en convaincre les décideurs politiques, les avantages pouvant découler de la mise en place d'un corps de hauts fonctionnaires réunissant l'ensemble des membres de l'encadrement administratif supérieur doivent être soulignés.

B- La création d'une cellule de gestion des hauts fonctionnaires

Comme la Constitution confie au Premier ministre la gestion de l'administration⁷²⁴, la cellule de gestion des hauts fonctionnaires devra donc être mise sous l'autorité directe de celui-ci. A cet égard, le Chef du gouvernement devra légalement être responsable des conditions de travail du groupe de hauts fonctionnaires.

En effet, les principales missions de cette cellule pourraient consister, d'un côté, à prodiguer des conseils au gouvernement en matière de carrière des hauts fonctionnaires, et de l'autre, à reconnaître aux hauts fonctionnaires le droit à la formation continue et aux bilans de compétence. Trop souvent aujourd'hui, les hauts fonctionnaires sont affectés à un poste dans l'urgence et sans préparation, ce qui peut nuire considérablement à leur efficacité. Dans une évolution de carrière programmée, il doit donc devenir naturel de pouvoir suivre des formations adaptées et personnalisées avant l'affectation à un nouveau poste, en particulier si ce dernier nécessite l'acquisition de nouvelles techniques ou de nouveaux comportements. Ce qui sera d'ailleurs d'autant plus nécessaire que l'action administrative exige aujourd'hui de plus en plus de professionnalisme et de technicité. De ce fait, la cellule devra préparer des formations et des séances de développement managérial pour les hauts fonctionnaires.

L'idée sera de donner à la cellule les moyens de faire circuler l'information afin de permettre l'adéquation entre les postes à pourvoir et le profil des hauts fonctionnaires. Pour ce faire, il faudra promouvoir la sélection, la mobilité et améliorer l'accueil des hauts fonctionnaires.

Au-delà de la constitution de cellules de gestion personnalisée des hauts fonctionnaires au niveau de chaque sous-corps ou de chaque ministère, il peut être proposé de créer également une cellule interministérielle placée auprès du Premier ministre pour assurer la coordination des différentes cellules de gestion.

En effet, la cellule de gestion des hauts fonctionnaires devra concevoir son rôle comme celui d'un animateur du réseau constitué par les différentes cellules de gestion au niveau des départements ministériels. Elle devra pouvoir accéder aux profils des différents hauts fonctionnaires et centraliser toutes les demandes de postes de direction à pourvoir, y compris ceux de directeurs d'administration centrale. Elle devra en définitive, avec l'appui des cellules de gestion par corps ou par ministère, favoriser un suivi personnalisé des expériences et des

⁷²⁴ Article 53 de la Constitution du Mali du 22 février 1992.

compétences des hauts fonctionnaires pour tendre vers la meilleure adéquation des profils aux emplois à pourvoir, permettant de dépasser les clivages pouvant résulter de la diversité des administrations et des corps. Elle devra, pour ce faire, s'assurer d'un vrai professionnalisme dans la gestion des ressources humaines.

Il convient de noter, à cet égard, que cette cellule ne devra pas être uniquement composée de fonctionnaires, mais s'adjoindre également les compétences de professionnels de la gestion des cadres dirigeants recrutés en dehors de l'administration. En outre, cette cellule devra remettre chaque année un rapport sur ses activités au Premier ministre et que ce rapport sera rendu public.

Il apparaît utile de créer une institution centrale qui permette la gestion formelle et informelle des carrières. Elle fournirait des emplois aux membres du corps des hauts fonctionnaires qui, du fait de l'absence d'accord politique avec tel ou tel gouvernement en place, ne peuvent occuper les emplois supérieurs des ministères. Il peut s'agir d'un centre de formation et de recherche, où les membres du corps pourraient travailler après un changement de gouvernement conduisant à leur mutation. Il peut aussi s'agir d'un organisme d'audit, de contrôle ou d'inspection. Ce sera un système très efficace de formation « *sur le tas* », car ses membres auront une vue d'ensemble de tout l'appareil administratif et peuvent donc s'adapter aux emplois supérieurs de différents ministères. Ils ont également une base de repli suffisamment prestigieuse et où le travail est intéressant, pour le cas où un nouveau ministre voudrait changer les titulaires de ces postes.

Par ailleurs, il conviendrait sans doute d'utiliser davantage les possibilités du statut général des fonctionnaires (détachement, mise à disposition, etc.) sous des formes qui valorisent l'expérience acquise hors de son administration d'origine, tant pour le haut fonctionnaire que pour son administration. La contractualisation de la relation entre l'administration « *cédante* » et l'administration « *prenante* », voire la mise à disposition croisée de deux hauts fonctionnaires pour une durée limitée, seraient deux outils à utiliser dans ce but. Le retour dans l'administration d'origine sur un poste qui tienne compte des compétences nouvelles du haut fonctionnaire devrait être prévu dès le départ. L'ouverture de l'administration au secteur privé ou à l'international doit être plus grande dans les deux sens.

En somme, la fonction publique, à laquelle il appartient de protéger les ressources publiques et d'exécuter les décisions prises par les représentants élus, doit jouer un rôle indispensable dans le développement et la gouvernance de l'État. Pour ce faire, elle doit

disposer d'un ensemble de mesures visant à créer un environnement qui assure la promotion de l'éthique, de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence⁷²⁵. Cet environnement ne peut être créé que lorsque les hauts fonctionnaires se trouvent dans l'obligation de rendre compte de la gestion des structures qu'ils dirigent.

§3- Le management par contractualisation des objectifs de la haute fonction publique

La question de l'introduction de la contractualisation dans la haute fonction publique ne signifie pas forcément une remise en cause du statut des hauts fonctionnaires, loin s'en faut. Il s'agit surtout de soumettre la décision de leur maintien ou révocation à leur poste à l'atteinte ou non des objectifs fixés au moment de leur entrée en fonction. Pour ce faire, il conviendra de mettre en place une procédure d'évaluation bien définie.

Si l'évaluation des responsables politiques s'effectue de façon périodique par les citoyens, à l'occasion des élections, pour accorder ou non leur confiance aux candidats, celle des hauts fonctionnaires mérite d'être faite, non pas par les citoyens de façon directe, mais par les mandants de ceux-ci, et sur un cycle un peu plus raisonnable. Pour ce faire, il convient d'utiliser des outils d'évaluation capables d'apprécier réellement la valeur professionnelle des hauts fonctionnaires maliens (A). Et à partir de ces outils, l'évaluation proprement dite des hauts fonctionnaires peut paraître crédible (B).

A- Le contrat d'objectifs annuel ou la lettre de mission : outils de la promotion des hauts fonctionnaires

Jean-Yves Louarn et Thierry Wils déclaraient que « *réfléchir sur ce qu'il est important de mesurer revient à faire le point sur ce qu'il est important de faire* »⁷²⁶. Cette équation consacre l'importance de la fixation des objectifs aux hauts fonctionnaires. Ainsi, dans la présentation de la loi n°94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la

⁷²⁵ « L'Éthique de la fonction publique en Afrique », volume 1, Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Economie et de l'Administration Publiques, *op. cit.*, page 7.

⁷²⁶ LOUARN (Jean-Yves le), et WILS (Thierry), *L'Évaluation de la gestion des ressources humaines*, Paris, Editions Liaisons, 2001, page 23.

création, de l'organisation de la gestion, et du contrôle des services publics au Mali, Diossely Koné, alors Commissaire à la Réforme Administrative, déclarait que des objectifs spécifiques à atteindre dans des délais spécifiés seraient assignés aux responsables au moment de leur nomination et par rapport auxquels ceux-ci seront évalués. Il s'agirait là d'une véritable obligation de résultat qui serait imposée aux services publics maliens et dont l'atteinte ou non justifierait les décisions de conservation ou de relève des cadres de leur poste. En l'absence de textes juridiques prévoyant expressément l'évaluation des hauts fonctionnaires maliens, cette annonce peut servir de cadre de référence en la matière.

En ce qui concerne les hauts fonctionnaires régis par le statut général des fonctionnaires, une lettre de mission leur doit être adressée. Cette lettre de mission, écrite par l'autorité de nomination, fixera les objectifs particuliers à chaque haut fonctionnaire responsable d'une structure administrative pour la réalisation du programme ministériel dans le cadre global de la réalisation des politiques gouvernementales pendant une période de référence. En effet, la lettre de mission doit comporter des éléments suivants :

- Le rappel des missions du ministère ou de l'institution
- L'énoncé des grands axes du plan sectoriel du ministère ou de l'institution
- Le rappel des attributions de la structure dont le destinataire de la lettre est responsable
- L'énoncé du contenu de la mission assignée au destinataire (principaux objectifs à atteindre)
- La période d'exécution de la mission.

Les objectifs contenus dans les lettres de mission devraient normalement être en adéquation avec les missions de la structure et les résultats attendus des programmes. Ces différents outils sont prévus au Plan Opérationnel du P.D.I. période 2010-2013, de même que leur rattachement éventuel à l'évaluation du rendement et à la rémunération des hauts fonctionnaires⁷²⁷.

Au Mali, le management des services repose malheureusement encore trop sur un principe d'obéissance de type militaire entre un supérieur et son subordonné. Cette méthode n'est plus aujourd'hui, ni un mode de gestion moderne, ni un gage d'efficacité de l'action administrative. Il conviendra donc de remplacer ce mode de management par la définition

⁷²⁷ Voir P.D.I. 2012-2013

précise et contradictoire d'objectifs assignés au haut fonctionnaire et au service qu'il dirige, assortis des moyens dont il pourra disposer pour les atteindre. L'un des cinq volets de la mise en œuvre du Programme sur la G.A.R. étend le système de contrat d'objectifs à l'ensemble des agents publics maliens.

Ainsi pourra-t-on en particulier, à la fois réduire la part d'arbitraire et de convention dans l'évaluation des hauts fonctionnaires, et augmenter leur motivation et donc leur productivité.

Le contrat d'objectif se définit comme un accord passé entre un haut fonctionnaire et son supérieur hiérarchique immédiat en vue de l'atteinte d'un ou de plusieurs objectifs d'efficacité fixés à leur service public. Il est élaboré par le supérieur hiérarchique immédiat, communiqué et soumis aux observations du haut fonctionnaire et signé par les deux parties. Chaque année, un contrat d'objectifs devrait être établi entre le haut fonctionnaire et son autorité de nomination. Ce contrat prendrait comme référence le programme d'activités de la structure à laquelle appartient le haut fonctionnaire. Il fixe des critères d'appréciation différenciés, compte tenu de la spécificité l'emploi occupé et du contexte dans lequel les missions assignées seront exécutées.

Les instruments ainsi énumérés constituent l'étape préalable et indispensable pour la mise en œuvre d'un système d'évaluation efficace des hauts fonctionnaires au Mali.

B- La mise en place d'une véritable politique d'évaluation des hauts fonctionnaires

L'évaluation peut être définie, ici, comme une activité qui a pour finalité de mesurer ou de juger la valeur relative de la contribution d'un haut fonctionnaire à l'État. Il convient de souligner quelques nuances d'importance entre la notation et l'évaluation. La notation est un acte du supérieur hiérarchique sous la forme d'une action ponctuelle. L'évaluation est aussi un acte du supérieur hiérarchique, mais à la différence de la notation, elle s'inscrit dans une logique de processus. Deux approches de l'évaluation peuvent être retenues ici : l'évaluation individuelle (a) et l'évaluation sur les résultats des hauts fonctionnaires (b).

a- Evaluation individuelle des hauts fonctionnaires

L'évaluation des individuelle des hauts fonctionnaires concerne deux éléments : l'orientation et le postulat. Le premier élément porte sur les traits personnels, le comportement, les connaissances, les habilités, et le potentiel du haut fonctionnaire. Le second élément s'intéresse plutôt aux bons comportements, aux bons moyens, aux activités et aux bons résultats de l'individu⁷²⁸.

Il convient de rappeler, en effet, qu'aucune performance des hauts fonctionnaires, des services publics d'une manière générale, ne peut être mesurée en l'absence d'un système d'évaluation efficace. Cependant, dans la fonction publique malienne, il est loisible de constater que plus on s'élève dans la hiérarchie administrative, moins l'évaluation est formalisée et plus elle apparaît marginalisée. Or, s'il est vrai, selon la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », ⁷²⁹ les hauts fonctionnaires doivent de ce fait être les premiers à se soumettre à cette épreuve.

A cet égard, trois principales raisons peuvent faire de l'évaluation des hauts fonctionnaires une priorité de la réforme de la haute fonction publique, partant, de celle de l'État au Mali. En premier lieu, si l'évaluation permet à tous les échelons d'améliorer l'adéquation entre le profil du fonctionnaire et son poste, c'est au sommet de la hiérarchie que les carences et les lacunes sont les plus préjudiciables à l'action publique de l'État. En second lieu, la soumission systématique des membres de l'encadrement administratif supérieur à l'évaluation apparaît comme un gage de la crédibilité et de la légitimité de celle-ci. Il nous semble injuste de développer l'évaluation parmi les catégories inférieures « B2 », « B1 » et « C » et rechercher l'adhésion de celles-ci à la réforme si, parallèlement, la haute fonction publique continue de s'exempter de cet effort. Enfin, la troisième raison a trait à l'accroissement du degré de faisabilité de l'évaluation quant au niveau supérieur de la hiérarchie administrative. C'est sans doute parmi les fonctionnaires investis de responsabilité que le consensus sur les carences du

⁷²⁸ Cf. ZAMBO (Benoît Ndi), « Les Outils d'évaluation de la performance individuelle : leur qualité et leur objectivité. Sous-thème : évaluation de la performance et de la productivité dans la fonction publique », Conférence sur la Fonction publique, 28/05-01/06/2001, O.F.P.A., Cotonou (Benin).

⁷²⁹ Article 15.

système actuel d'évaluation est le plus répandu, et la méfiance à son égard la plus difficile à exprimer ouvertement.

En effet, si pour beaucoup de hauts fonctionnaires le système de notation est inopérant, en raison de l'impossibilité d'avancement de grade des fonctionnaires de classe exceptionnelle, un système d'évaluation doit donc pleinement justifier leur maintien ou non à leur poste de responsabilité. Ainsi, dans le souci d'harmoniser le système d'évaluation au niveau de l'encadrement administratif supérieur, tous les hauts fonctionnaires doivent être soumis à la pratique de l'évaluation tant pour ceux qui ont atteint la classe exceptionnelle que ceux en quête d'avancement de grade. Cela répondrait à une injustice qui consiste à soumettre une catégorie des hauts fonctionnaires à la notation, quoique de façon lacunaire, et à exempter d'autres. En outre, la nécessité d'une mise en place d'un système d'évaluation efficace répondrait en partie à une disposition de la Charte africaine de la Fonction publique qui dispose : « *L'évaluation de l'efficacité et de la productivité des services doit se fonder sur des objectifs et des programmes d'activités préalablement définis, assortis d'indicateurs et de critères de performance.*

A cette fin, des mécanismes doivent être mis en place dans l'administration, de façon à procéder à l'évaluation périodique des prestations et services offerts au public.

Les résultats de ces évaluations doivent être diffusés, notamment à l'occasion de la publication des rapports annuels d'activités »⁷³⁰.

Dans l'esprit de cette charte, l'évaluation doit viser en premier chef les responsables des services publics. C'est ainsi que s'impose la nécessité d'un entretien d'évaluation annuel à tous les hauts fonctionnaires en lieu et place d'une notation simulée. A la suite de cet entretien, un procès-verbal, rédigé par l'évaluateur et signé par l'évalué, aurait alors vocation à figurer dans le dossier en lieu et place de la fiche de notation et serait soumis au même régime. D'autre part, la substitution de l'entretien à la notation devrait permettre de centrer l'évaluation sur les résultats obtenus. Aussi, le déroulement de l'entretien devrait-t-il faire l'objet d'adaptations qui viseraient notamment à conférer au sein de la rubrique « *maîtrise de poste* » une place centrale à l'appréciation des résultats. Une telle appréciation comprendra:

- l'évaluation du degré de réalisation des objectifs fixés au haut fonctionnaire l'année précédente en fonction des moyens effectivement mis à sa disposition.

⁷³⁰ Article 11 de la Charte de la Fonction publique en Afrique, Windhoek, Conférence Panafricaine, 2001.

- la fixation (ou, selon les cas la reconduction) d'un petit nombre d'objectifs hiérarchisés. Qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, leur définition préciserait d'une part les moyens affectés à leur réalisation et d'autre part le ou les indicateurs de suivi retenus. Si la détermination de l'objectif revient exclusivement à l'évaluateur ou aux évaluateurs, l'identification des moyens et des indicateurs devrait résulter d'un dialogue de telle sorte que les résultats de l'évaluation puissent constituer véritablement « *un jugement partagé* » et non un procès d'intention.

Par suite, il sera permis à l'évaluateur tout comme à l'évalué la possibilité de provoquer un entretien destiné à actualiser, en raison, par exemple, des modifications de l'environnement, les objectifs initiaux devenus sans objet, obsolètes ou mal évalués. Ainsi, les résultats de l'entretien d'évaluation doivent déterminer une partie de la rémunération des hauts fonctionnaires que l'on pourrait appeler la rémunération à la performance. En ce sens, on pourrait consacrer 10 à 20% de l'ensemble de la rémunération du haut fonctionnaire au degré de réalisation des objectifs qui à lui fixés.

Un tel système d'évaluation efficace mis en place ne peut que renforcer la capacité des hauts fonctionnaires quant à la mise en œuvre des politiques publiques de l'État. En effet, selon Alain Maillet : « *Evaluer n'est pas contrôler : il s'agit avant tout, de « contractualiser » entre deux parties, des objectifs à atteindre* »⁷³¹. Toutefois, la mise en place d'un dispositif d'évaluation nécessite un changement culturel important, et il peut paraître illusoire de faire utiliser cet outil par des personnes qui n'y sont pas préparées, notamment en ce qui concerne les agents qui ont une fonction d'encadrement.

Au-delà de l'évaluation individuelle des hauts fonctionnaires dans leurs actions, une évaluation managériale s'impose sur l'ensemble de l'encadrement administratif supérieur. Elle aura essentiellement une visée gestionnaire. Il s'agira d'une sorte d'audit de gestion, qui doit donc être une préoccupation de l'administration elle-même. Elle complètera utilement, de ce fait, les contrôles de régularité qui peuvent d'ailleurs lui fournir de précieux matériaux. Ici, les services « *d'exécution* » se voient fixer des objectifs clairs et précis et ils sont jugés sur leur capacité à atteindre ces objectifs autant qu'à respecter les lois et règlements⁷³².

⁷³¹ MAILLET (Alain), Cours de Droit des Ressources Humaines, Master 2, droit public, spécialité Service et politique publics, Université de Rouen, Année 2010-2011.

⁷³² Mission d'expertise sur la réforme de l'État et la modernisation de la fonction publique au Mali, *op. cit.*, page 10.

Ce mécanisme d'évaluation permettra de remédier à cette situation décrite par certains universitaires : « sous la litanie de problèmes de développement de l'Afrique on trouve une crise de gouvernance. Par gouvernance on entend l'exercice du pouvoir politique en vue d'administrer les affaires de la nation. Faute de contre-pouvoir, les hauts fonctionnaires dans nombre de pays ont servi leurs propres intérêts sans craindre qu'on leur demande de rendre des comptes »⁷³³. Pour éviter une telle situation, l'obligation pour les hauts fonctionnaires de rendre compte de leur gestion doit s'accompagner de l'évaluation des résultats.

b- L'évaluation des résultats, élément déterminant de la Gestion Axée sur les Résultats

Le développement de l'évaluation doit être encouragé par une forte volonté politique de se préoccuper de la qualité des services rendus aux populations. C'est certainement dans cette perspective que le Gouvernement du Mali a exprimé sa volonté de faire de la lutte contre la pauvreté l'une de ses priorités. Cette volonté s'est également traduite par l'élaboration en juillet 1998 d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Depuis, beaucoup d'initiatives ou projets ont été développés en l'absence d'une vision et d'une compréhension commune de la G.A.R., selon un rapport produit par le C.D.I.⁷³⁴. Or, au-delà de ses aspects les plus connus, tels que les indicateurs de performance, la G.A.R. apparaît comme une approche de gestion dont les embranchements peuvent s'étendre à toutes les fonctions managériales de l'État. Il s'agit d'une démarche transversale d'amélioration continue des performances des services publics au profit des populations. L'institutionnalisation des principes, concepts et outils de la G.A.R. se présente comme un passage obligé pour la réussite de la réforme de l'État malien et l'amélioration de ses performances⁷³⁵.

L'objectif principal de la politique de G.A.R. serait d'améliorer le fonctionnement et le rendement de l'administration publique en institutionnalisant ses principes, ses concepts et

⁷³³ ADAMOLEKUN (Lapido), Etude de la Banque mondiale, 1989, in « L'Éthique de la fonction publique en Afrique », volume 1, Nations Unies, Département des Affaires Economiques et Sociales, Division de l'Economie et de l'Administration Publiques, page 18.

⁷³⁴ Ministère du Travail de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, C.D.I., Deuxième rapport d'étape présenté au Groupe de réflexion sur l'institutionnalisation de la GAR au Mali, Bamako, 2010, page 1.

⁷³⁵ *Idem.*

outils dans les processus de gestion de l'État. Seraient visées par cette réforme l'amélioration de la qualité du service public et la satisfaction des citoyens et usagers.

Dans cette perspective, la vision d'une administration publique axée sur les résultats s'articule autour trois quatre piliers : l'engagement et l'imputabilité envers les citoyens, l'alignement stratégique des politiques et programmes publics, la responsabilisation, la motivation et le développement des ressources humaines. Si tous ces leviers sont indispensables pour la réalisation de la G.A.R., le quatrième serait sans doute le plus important et celui dont les réformes seraient les plus difficiles à mener. Il implique la dimension humaine du changement visé à travers l'institutionnalisation de la G.A.R. qui, sans évolution concomitante des mentalités et des comportements des individus, n'apporterait pas la pleine mesure des effets escomptés. En d'autres termes, les réformes poursuivies sous cet angle chercheraient à responsabiliser davantage les fonctionnaires par rapport aux résultats qui sont attendus d'eux, capitaliser sur les facteurs de motivation et atténuer les facteurs de démotivation dans l'environnement administratif actuel, et développer les compétences. Enfin de compte, l'enjeu de ce levier serait de créer les conditions d'émergence d'une véritable culture de la performance chez les fonctionnaires de l'État⁷³⁶.

Par ailleurs, un système de gestion des performances individuelles n'a de sens que s'il s'applique de manière collective, à l'ensemble de la structure. Cette situation s'explique par le simple constat qu'un haut fonctionnaire ne peut légitimement devoir rendre compte de sa performance que si ses subordonnés et les collègues dont il dépend pour l'exercice de sa mission sont dans la même obligation.

Pour parler de système d'évaluation des performances, il faut que les attentes de résultat à l'égard des individus découlent des attentes du niveau supérieur. Le haut fonctionnaire se voit donc fixer des objectifs de résultats qui sont en partie redistribués aux responsables des entités subordonnées (au niveau central, local, etc.) et ainsi de suite jusqu'aux responsables des plus petites entités.

Lorsqu'on parle de performance organisationnelle, on la conçoit souvent comme la conjugaison de « *l'efficacité* », de « *l'économie* » et de « *l'efficience* »⁷³⁷. L'efficacité est définie comme le degré d'atteinte des objectifs, c'est-à-dire la comparaison entre les résultats

⁷³⁶ *Ibidem*, page 5.

⁷³⁷ Cf. POLLITT (Christopher), *Managerialism and public services: cuts or cultural change?* Oxford, Blackwell, 2ème édition, 1993.

obtenus et les résultats escomptés. L'économie est la minimisation des ressources liées à un projet. Le concept d'efficience désigne ainsi le rapport entre les ressources investies dans la réalisation d'une activité et les résultats de cette activité⁷³⁸. Par conséquent, est qualifiée de performante une entité ou une organisation ayant atteint les objectifs fixés tout en ne mobilisant qu'un minimum de ressources, à la fois matérielles et immatérielles. La performance des hauts fonctionnaires devrait donc idéalement se mesurer à la fois sur l'atteinte des résultats escomptés (efficacité), mais aussi selon des critères d'efficience (moindre coût). Ceci est d'autant plus vrai au sommet, le responsable étant le garant de l'atteinte de tous les objectifs de l'organisation, notamment en assurant leur déclinaison entre les entités.

A côté de l'évaluation des performances, l'évaluation des prestations des hauts fonctionnaires doit constituer la clé de voûte de la réforme administrative au Mali, et être fondée sur une culture managériale : une évaluation assortie d'un système harmonisé de récompenses et de sanctions liés au rendement.

Le nouveau système d'appréciation des performances reposera sur la prise en compte à la fois des performances individuelles des hauts fonctionnaires, notamment ceux qui ont la responsabilité de diriger un service public, et des performances collectives. Cela veut dire que le haut fonctionnaire sera noté 8/10 pour la part individuelle et 2/10 pour la part collective, soit 80% et 20%.

Il en découlera que le degré d'atteinte des objectifs assignés à la direction ou au service aura un impact sur l'évaluation des agents de cette direction ou de ce service. La note qui constitue la part individuelle est déterminée à partir des critères d'aptitude et de comportement professionnel du haut fonctionnaire, ainsi que des résultats obtenus dans l'exécution des tâches qui lui ont été assignées dans le contrat d'objectifs.

La priorité sera donnée à la réalisation des objectifs individuels par rapport à celle des objectifs collectifs, parce qu'une politique aura pour ambition:

⁷³⁸ DAUGNAIX (Arnaud), GÖRANSSON (Marie) et VERSTRAETEN (Michel), « De l'Evaluation des prestations des hauts fonctionnaires et de leurs agents à différents niveaux de pouvoir belges. Interrogations sur l'orientation performance des dispositifs évaluatifs », Université Libre de Bruxelles, Centre Emile Bernheim, Working Paper n°09/020, 2009, page 11.

- de développer d'abord au sein des administrations une nouvelle culture centrée sur la mobilisation de l'intelligence des agents qu'il faudra transformer en agents responsables des résultats auxquels ils parviennent (d'où les 80% attribués à leur mérite individuel) ;

- ensuite, responsabiliser et ce, à tous les niveaux, les structures d'encadrement de l'administration publique et revaloriser le travail en équipe (d'où le taux de 20% pour la part collective). Tout sera question du niveau d'exécution des contrats d'objectifs individuels ou collectifs.

Il sera également question d'harmoniser le système de récompenses et de sanction pour la haute fonction publique, voire pour l'ensemble de la fonction publique. Contrairement à la rémunération, les récompenses et les sanctions sont davantage liées au rendement et au comportement du haut fonctionnaire qu'au poste occupé (bien qu'elles puissent varier d'un type de poste à l'autre). On pense notamment aux distinctions honorifiques ou encore à l'application des sanctions disciplinaires. Dans les deux cas, on doit rechercher un équilibre entre préserver l'autonomie des services et des gestionnaires et assurer une certaine équité dans l'application de ces outils.

Il s'agira, en outre, de rendre obligatoire et périodique l'évaluation du rendement du personnel dans la fonction publique. Concrètement, il faudra préciser les obligations des responsables hiérarchiques, les droits du personnel, les méthodes et les outils d'évaluation, l'utilisation qui sera faite des résultats, etc. Tous ces paramètres devraient être sanctionnés dans le cadre d'une politique ou d'un règlement administratif.

En somme, la nouvelles gestion de la haute fonction publique ne doit pas être seulement comme des techniques de gestion améliorant le fonctionnement des services publics au Mali, mais doit relever essentiellement de la macro-économie, voire de la macro-politique, l'idée sera de lier les résultats immédiats des administrations (*outputs*) avec les objectifs du gouvernement (*outcomes*) et leurs effets sur les citoyens. Pour suivre la démarche de Christopher Pollitt et Geert Bouckaert⁷³⁹, il faudra privilégier les théories institutionnelles par le biais de l'analyse des relations entre les acteurs dans le cadre des contraintes et des normes des institutions, des systèmes politico-administratifs et des réalités sociales. Pour ce faire, s'impose une triple articulation entre État administratif, État politique et instances sociales par le biais des hauts fonctionnaires.

⁷³⁹ Cf. POLLITT (Christopher) et BOUCKAERT (Geert), *Public management reform, a comparative analysis*, *op.cit.*

Titre 2- Les hauts fonctionnaires au cœur d'une articulation entre État administratif, État politique et instances sociales au Mali

Le développement du rôle de l'État Malien, à travers l'administration de développement, après la décolonisation, a été l'occasion de redistribuer les pouvoirs. A la figure de « *l'administrateur tout-puissant* » s'est substituée celle du haut fonctionnaire. Mais l'installation de l'État moderne ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les contre-pouvoirs. A l'accroissement des pouvoirs administratifs et politiques n'ont pas correspondu non plus celle des moyens et des pouvoirs du Parlement ni celle des associations de la société civile.

En effet, les hauts fonctionnaires appartiennent à un monde, peu connu du grand public, où il est difficile de séparer responsabilités individuelle et collective ou encore et surtout entre responsabilités administrative et politique. En plus, l'absence d'expression publique de la haute fonction publique contribue aux malentendus. L'obligation de réserve interdit l'expression sur un champ de sujets proportionnel aux responsabilités. C'est le ministre qui assume la communication publique. Le haut fonctionnaire sait, conseille et reste dans l'ombre. « *Emise grise, il est aussi une éminence muette* », ⁷⁴⁰ selon Lucile Schmid.

A partir de là, la responsabilité des hauts fonctionnaires est inapprochable, parce qu'ils n'ont pas d'expression publique. Mais, cette responsabilité quasi-invisible affecte le cœur du pouvoir. Car, le haut fonctionnaire peut aisément passer de son univers administratif pour intégrer l'univers politique. Cette mobilité entre ces deux mondes, ou encore cette confusion des fonctions, laisse souvent alimenter le sentiment de rejet de la part des citoyens, notamment lorsque la crise de l'État concerne toutes ses fonctions : sociale, budgétaire, d'autorité, etc.

C'est compte tenu de ces différentes situations qu'une redéfinition des rôles du pouvoir politique et de la haute fonction publique apparaît comme une nécessité, d'un côté

⁷⁴⁰ SCHMID (Lucile), « L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? », in FAUROUX (Roger) et SPITZ (Bernard), sous la direction, *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, Editions Robert Laffont, 2000, page 52.

(Chapitre1), et de l'autre, s'impose l'adéquation des rôles de l'État administratif en fonction de l'évolution de la société malienne **(Chapitre 2)**.

Chapitre 1- Administration et politique : une indispensable articulation entre État administratif et État politique

Si l'État moderne est caractérisé avant tout par une organisation administrative, il ne saurait cependant se réduire à celle-là. D'après Raymond Aron, « *quand on crée un nouvel État, il n'est pas indispensable de procéder à des élections ou d'élire un Parlement, il est certainement indispensable de trouver des fonctionnaires, de se donner une Administration. Mais il n'en résulte pas que l'on puisse se passer des hommes politiques, car ceux-ci représentent un autre aspect de l'ordre politique, la référence aux gouvernés* »⁷⁴¹. De ces propos, on peut retenir que l'administration et le politique deviennent indissolublement liés.

Sous sa forme civile, l'État administratif en Afrique francophone, se caractérise, selon Augustin Kouomégni Kontchou⁷⁴², par la présence remarquable de fonctionnaires dans les organes constitutionnels : exécutifs, législatifs et judiciaires de l'État. En effet, « *tandis que l'exécutif, organe principal de l'État, est le lieu politique de la haute fonction publique, le Parlement devenu de plus en plus une simple chambre d'enregistrement, celui des fonctionnaires subalternes, l'autorité judiciaire se révèle n'être qu'une simple branche de l'administration publique* »⁷⁴³. Dans le même ordre d'idées, Anthony H. Rweyemanu et Goran Hyden reconnaissent, dans leur célèbre ouvrage intitulé « *Decade of Public Administration in Africa* », que l'une des principales difficultés consiste à définir la relation entre les politiciens et les hauts fonctionnaires⁷⁴⁴. Ces deux auteurs s'interrogent sur ce que sont « *l'orientation politique et l'ingérence politique* ». Ils affirment que cette question était autant d'actualité lorsqu'elle a été posée qu'elle l'était dix ans plus tôt. Vingt-cinq ans plus tard, l'imbrication entre politique et administratif est toujours aussi passionnante au Mali, et en Afrique d'une manière générale.

⁷⁴¹ ARON (Raymond), *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965, page 65.

⁷⁴² KONTCHOU (Augustin Kouomégni), « Administration et politique en Afrique francophone ou de l'autocratie bureaucratique », *op. cit.*, page 10.

⁷⁴³ *Idem.*

⁷⁴⁴ RWEYEMANU (Anthony H.) et HYDEN (Goran), *A Decade of Public Administration in Africa*, Nairobi, East African Literature Review, septembre 1977, cité par CAMERON (Robert), « L'Administration publique en Afrique. Introduction », *op. cit.*, page 641.

L'efficacité de l'État passe inévitablement par une redéfinition des rôles du pouvoir politique et de l'administration. Il revient au pouvoir politique d'élaborer la vision stratégique, la définition du cap et des objectifs à atteindre, ce que Robert Buron appelle « *la responsabilité du prince* »⁷⁴⁵. Il appartient aux hauts fonctionnaires, l'exécution des décisions, le rôle de proposition et d'aide à la décision politique, puis la mise en œuvre des décisions arrêtées par le pouvoir politique et la gestion de l'État au quotidien.

Si ce partage des rôles et compétences paraît plus facile en théorie, les réalités de la machine administrative le rendent beaucoup plus difficile en pratiques. En d'autres termes, selon Jean-Michel Eymeri, « *la réalité observable sur le terrain dessine un paysage moins tranché* »⁷⁴⁶. Cette imbrication et cette complexité des relations entre l'administratif et le politique a fait l'objet d'une large réflexion dans le cadre des Mélanges offerts au Professeur Jean-Jacques Gleizal, intitulés « *administration et politique : une pensée critique et sans frontières...* »⁷⁴⁷. Il s'agit en effet de se pencher sur le constat selon lequel, les relations entre l'administratif et le politique ne saurait en aucun cas se réduire à une vision strictement juridique de subordination de celui-là à celui-ci. Pour reprendre l'idée de Véronique Stephan, le rapport entre le politique et l'administration est habituellement consacré à la dichotomie suivante : « *le politique, légitimé par le vote, décide, tandis que l'administrateur exécute. Cette approche renvoie à la distinction entre décision et exécution et tend à instrumentaliser l'administration au profit du politique, dans une relation de type féodal* ».⁷⁴⁸ Cette conception traditionnelle était valable à une époque où les administrateurs n'étaient pas à leur niveau actuel de professionnalisation. Or, de nos jours, la décision politique repose sur une technicité accrue⁷⁴⁹. Dans cette perspective, il convient de se demander comment les compétences des

⁷⁴⁵ BURON (Robert), « La Formation de la décision dans le développement », Paris, in *Civilisations et Développement*, n°27, septembre 1966, page 27.

⁷⁴⁶ EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE (Jacques), sous la direction, *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, page 48 (pages 47-77).

⁷⁴⁷ FROMENT (Jean-Charles), sous la direction, *Administration et politique : une pensée critique et sans frontières. Dialogue avec et autour de Jean-Jacques Gleizal*, Grenoble, P.U.G., collection « C.E.R.D.H.A.P. », 2009, 320 pages.

⁷⁴⁸ STEPHAN (Véronique), « Entretien avec Jean-Jacques Gleizal. « Les rapports entre le politique et l'administration, dans un contexte local : un binôme en zone grise », in FROMENT (Jean-Charles), sous la direction, *Administration et politique : une pensée critique et sans frontières. Dialogue avec et autour de Jean-Jacques Gleizal*, P.U.G., collection « C.E.R.D.H.A.P. », 2009, page 157.

⁷⁴⁹ *Ibidem*.

hauts fonctionnaires peuvent être prises en compte dans la conception des politiques publiques, sans pour autant que la légitimité des politiques ne puisse aussi être camouflée. Pour ce faire, nous estimons que les hauts fonctionnaires maliens doivent être consolidés dans leur rôle de « *passseurs* » entre État administratif et État politique (**Section 1**). Pour cela, il y a besoin de confirmer le leadership administratif dans la conception des politiques publiques (**Section 2**).

Section 1- Une haute fonction publique consolidée dans son rôle de « passeuse » entre État administratif et État politique

Le rapport entre administration et politique, selon le « *modèle d'équilibre* », doit être organisé à la fois autour de l'équilibre entre les deux principes de subordination de l'administration au pouvoir et de séparation du pouvoir politique et de l'administration. Ce modèle est dit d'équilibre par opposition au « *modèle de déséquilibre* », théorisé par Gérard Timsit, dans son célèbre ouvrage intitulé « *Administrations et États : étude comparée* »⁷⁵⁰. Ce dernier se caractérise par la domination permanente ou temporaire de l'un ou de l'autre des deux principes de subordination ou de séparation. En effet, la littérature africaine n'est pas unanime sur la question de savoir si les relations politico-administratives en Afrique sont dominées par les politiciens ou les hauts fonctionnaires. Si certains auteurs, comme Augustin Kouomégni Kontchou, soulignent « *l'autocratie bureaucratique* »⁷⁵¹, synonyme d'une forte domination de l'administration, d'autres comme Martin Zé déplorent sa politisation⁷⁵² entendue comme la forte domination du politique sur l'administratif.

⁷⁵⁰ TIMSIT (Gérard), *Administration et États, étude comparée*, Paris, P.U.F., 1987, 247 pages.

⁷⁵¹ KONTCHOU (Augustin Kouomégni), « Administration et politique en Afrique francophone ou de l'autocratie bureaucratique », in CONAC (Gérard), sous la direction, *Les Grands services publics dans les Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1^{ère} édition, Collection « La Vie du Droit en Afrique », 1984, pages 3-35

⁷⁵² ZE (Martin Paul), *Fonctionnaire et politique au Cameroun. Contribution à l'étude des systèmes politico-administratifs des États africains*, thèse de doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, mai 2005, 363 pages.

L'idée est de trouver un équilibre qui passe par l'autonomisation de la haute fonction publique (§1), et de la prise en compte réelle de l'expertise des hauts fonctionnaires dans la co-production des politiques publiques (§2).

§1- Le haut fonctionnaire, l'interface entre le pouvoir politique et l'administration: pour une autonomisation de la haute fonction publique

Il convient d'abord de rappeler les principes de l'autonomisation (A), avant de démontrer que c'est dans celle-ci que la haute fonction publique peut aussi puiser sa légitimité (B).

A- Les principes de l'autonomisation

Selon Jean-Marie Breton, *« il n'est à l'évidence pas possible de détacher arbitrairement le statut des agents publics du cadre politique particulier de l'État pour le compte duquel ils sont réputés agir. La science administrative est ainsi à même de montrer que la conception du statut de la fonction publique subit les inflexions et les sujétions de la double problématique de ses rapports avec le pouvoir politique et avec les structures partisans »*⁷⁵³. De même au Mali, il n'existe pas de frontière nette entre l'administration et le politique. Ni le mode de désignation, ni la nature des fonctions ne permettent de dresser une ligne de démarcation nette entre les hauts fonctionnaires et les hommes politiques. En effet, si l'on fixe la frontière avec le mode de désignation des titulaires de fonctions, l'homme politique serait élu, tandis que le haut fonctionnaire serait nommé. Mais quelle serait la qualité principale d'un haut fonctionnaire qui deviendra ministre? Resterait-il haut fonctionnaire ou deviendrait-il homme politique alors qu'il n'aurait pas été élu? D'autre part, l'influence réelle du chef de cabinet d'un ministère et d'un directeur national dépend en partie plus de la personnalité du ministre que de leurs qualités juridiques ou fonctions respectives.

L'administration est perçue comme doublement intermédiaire. Ainsi, non seulement le haut fonctionnaire, d'une façon générale le fonctionnaire, est le « dispensateur de facilités de

⁷⁵³ BRETON (Jean-Marie), *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, op. cit., page 25.

tous ordres »⁷⁵⁴, mais aussi il est celui qui assure le relais, le passage entre le monde administratif dont il est le représentant qualifié, et le monde socio-politique dont il est issu et avec lequel il garde le contact.⁷⁵⁵ De ce fait, l'administration se trouve plus dans cette fonction de médiation, alors que l'autre fonction qui prédominait aux lendemains de l'indépendance, c'est-à-dire sa fonction de domination, se trouve de plus en plus rejetée par les populations.

Au Mali, la haute fonction publique est presque fondue dans la sphère politique. En d'autres termes, la distinction entre la hiérarchie administrative et la hiérarchie politique demeure floue. En effet, au sommet de l'État, les relais organiques restent une zone de forte imbrication entre le politique et l'administratif. Cet enchevêtrement résulte de la composition même des organes aux sommets de l'État. Ainsi, ces organes sont composés d'agents qui, tout en ayant le statut de fonctionnaires de carrière, ont été recrutés sur des critères où l'appartenance, le loyalisme, l'allégeance ou du moins la sympathie politique vis-à-vis du ou des partis au pouvoir prennent une place importante. On peut, notamment, citer les cas des membres des cabinets de la Présidence de la République, de la Primature, et des ministères. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de souligner aussi la double face de la personnalité du ministre : homme politique et chef d'administration⁷⁵⁶. Ainsi, la hiérarchie administrative et la hiérarchie politique apparaissent selon Jean-Michel Eymeri comme « *des marches incertaines, confins de deux territoires qui se compénètrent, où les escarmouches sont fréquentes sans pour autant interrompre l'activité sans relâche de « passeurs » qui chevauchent en tout sens, transportant de l'un à l'autre monde, des objets, des problèmes, des requêtes, des instructions, des refus, des solutions* »⁷⁵⁷.

Dans cette atmosphère, pour que les hauts fonctionnaires jouent réellement leur rôle d'interface, un besoin d'autonomisation s'impose. Or, celle-ci appelle nécessairement la tracée d'une ligne de démarcation entre la hiérarchie politique et la hiérarchie administrative y compris aux sommets de l'État, les deux ayant chacune une composition homogène : l'une de fonctionnaires de carrière et l'autre de collaborateurs recrutés sur des critères essentiellement politiques. Pour ce faire, la hiérarchie administrative, composée uniquement de hauts

⁷⁵⁴ ETIENNE (Bruno), *Algérie, Cultures et Révolution*, Paris, Editions du Seuil, 1977, Collection « L'Histoire immédiate », page 107.

⁷⁵⁵ *Ibidem*, page 107.

⁷⁵⁶ PLANTEY (Alain), *La Fonction publique. Traité général*, Paris, Litec, 2^{ème} édition, 2001, page 106.

⁷⁵⁷ EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *op. cit.*, page 49.

fonctionnaires de carrière, doit être placée sous l'autorité du Premier Ministre puisque c'est lui qui « *dispose de l'administration* » en vertu de l'article 53 de la Constitution du 22 février 1992. Quant à la hiérarchie politique, elle caractériserait par le fait qu'elle serait chargée de vérifier que les politiques du Président de la République, du Premier Ministre ou des Ministres sont bien mises en œuvre par les hauts fonctionnaires de la hiérarchie administrative. Cela sous-entend que l'autonomisation ne dissipera nullement le contrôle du politique sur l'administratif. Au contraire, elle répond à un besoin d'interface des hauts fonctionnaires, au lieu d'une position où ces derniers se trouvent quasiment absorbés par le politique.

Pour la nomination des membres de ces deux hiérarchies, si la désignation de la hiérarchie politique doit rester purement et simplement à la discrétion du politique, celle de la hiérarchie administrative doit émaner d'une proposition de la Cellule de gestion de la haute fonction publique, sous réserve de son approbation par le politique. Dans ce domaine également, le politique conserve son pouvoir de contrôle sur l'administratif. Il faut donc assurer la subordination de l'administratif au politique, à l'image du modèle britannique, mais par la mise en place d'une hiérarchie administrative clairement consolidée dans son rôle d'interface entre politique et administratif. Cette idée est également partagée par des auteurs comme Philippe Bongrand⁷⁵⁸ qui insistent sur la pérennité d'une frontière qui subsiste malgré des remises en causes récurrentes.

B- L'autonomisation comme gage de la légitimité de la haute fonction publique

Selon la conception « *niskanénienne* », le haut fonctionnaire est un manager en position de mandataire (« *agent* ») face à un mandant-politique (« *principal* »). Subordonné donc au politique mais disposant de plus d'informations que lui, le haut fonctionnaire peut ainsi exploiter cette asymétrie pour bénéficier d'une autonomie de fait, certes limitée, mais réelle⁷⁵⁹.

⁷⁵⁸ BONGRAND (Philippe), « Les Savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », in *Gouvernement et action publique*, Presses de Science politique, 2012/4, n°4, page 7.

⁷⁵⁹ Cf. BERNARD (Jean), *Economie publique*, Paris, Economica, 1985, pages 254-255.

Quelle que soit la forme de l'autonomie du haut fonctionnaire, on l'observe plus dans la préparation des décisions que dans l'exécution de celles-ci. Ainsi, au stade de l'exécution, l'autonomie ne pourrait pas simplement se manifester soit par les « *bruits* » de la transmission bureaucratique des ordres et de leur application, soit par des manipulations volontaires inspirées elles-mêmes par des manœuvres politiques anti-gouvernementales (sabotage) ou par la corruption. En d'autres termes, dans la préparation des décisions, le haut fonctionnaire doit pratiquer avec le pouvoir politique un dialogue de collaboration mais aussi de confrontation d'informations et de jugements de valeur⁷⁶⁰.

Selon Jean Bernard, trois qualités liées à la permanence statutaire des hauts fonctionnaires sont généralement invoquées⁷⁶¹. La première résulte d'une plus grande attention des hauts fonctionnaires aux problèmes à long terme que les élus, plus soucieux du court terme et de ses échéances électorales. La deuxième qualité a trait à une plus grande indépendance des hauts fonctionnaires à l'égard des intérêts privés. Enfin, la dernière porte sur une plus grande attention aux intérêts des minorités. En effet, il faut noter que si les deux dernières qualités présentent des contradictions, parce que les intérêts des minorités peuvent être considérés comme des intérêts « *privés* », la première suppose que les électeurs ont la mémoire courte.

Toutefois, l'autonomisation de la haute fonction publique ne signifie nullement le recours à la conception classique wébérienne de la bureaucratie, à savoir la séparation stricte entre administration et politique⁷⁶². Au contraire, il s'agit de suivre la démarche de l'analyse des politiques publiques, en prenant en compte le rôle politique des hauts fonctionnaires en termes de participation à la construction de l'action publique⁷⁶³. Cette démarche part de la prise en compte de l'importance et de l'étroitesse des interactions entre hauts fonctionnaires et politiques⁷⁶⁴. Ainsi, au Mali, ces interactions entre politiques et hauts fonctionnaires doivent

⁷⁶⁰ BERNARD (Jean), « Le Haut fonctionnaire, agent autonome d'un modèle politico-économique », *op. cit.* page 9.

⁷⁶¹ *Idem.*

⁷⁶² WEBER (Max), *Le Savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte, 2003, pages 142-150.

⁷⁶³ HASSENTEUFEL (Patrick), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection « U », 2^{ème} édition, 2011, page 158.

⁷⁶⁴ EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *op. cit.*, page 47.

se traduire par une implication réelle de ces derniers dans les processus décisionnels politiques.

Aussi, les logiques sociales, souvent liées à des lieux de formation partagés (grandes écoles ou universités au Mali ou à l'étranger) permettent-elles de comprendre l'autonomie de certains groupes de hauts fonctionnaires dans le cadre de la conduite des politiques publiques. Ces hauts fonctionnaires exercent ce que Patrick Hassenteufel qualifie de « *pouvoir technocratique* »⁷⁶⁵. Celui-ci implique la prise en compte de deux éléments : la neutralité à l'égard du politique et la détention d'une compétence qualifiée de technique (administrative, économique, juridique, financière, etc.). En vertu de ce dernier élément, le haut fonctionnaire exercera un pouvoir, (*kratos*) : la « *technocratie* ». Or, s'opposant à la démocratie, elle peut conduire souvent à un conflit de légitimité. Mais malgré les différentes connotations négatives que peut engendrer cette notion, il faut reconnaître que celle-ci a néanmoins une certaine pertinence dans le cadre de l'analyse des politiques publiques pour appréhender le rôle dominant que jouent certaines catégories de hauts fonctionnaires dans la conduite l'action publique.

§2- Pour une implication réelle des hauts fonctionnaires : l'incontournable expertise des hauts fonctionnaires dans la co-production des politiques publiques

Il est important de rappeler que dans le cadre de l'analyse séquentielle, il est plus question de processus décisionnel que de la décision comme moment clairement identifiable. En effet, selon Charles Jones, la décision ne se présente pas comme une des séquences de l'action publique, contrairement aux solutions et sa légitimation⁷⁶⁶. Pour lui, ces deux derniers éléments constituent les étapes du processus décisionnel. Ainsi, la première séquence correspond au travail de transformation du problème mis sur agenda en proposition de solution. De ce fait, selon Charles Jones, une place centrale est conférée au travail d'expertise qui vise le recueil d'un maximum d'informations sur le problème, l'élaboration de

⁷⁶⁵ HASSENTEUFEL (Patrick), *op. cit.*, page 160.

⁷⁶⁶ JONES (Charles), *An Introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth, 1970, cité par HASSENTEUFEL (Patrick), *op. cit.*, page 61.

propositions de solutions, la prise en compte de la diversité des intérêts en jeu, l'anticipation des effets des différentes solutions proposées⁷⁶⁷.

C'est également là où doit apparaître, de façon plus visible, la contribution du travail quotidien des hauts fonctionnaires, pour reprendre l'expression de Jean-Michel Eymeri, « *qui peuplent et dirigent le monde administratif* »⁷⁶⁸. Ils doivent donc participer à la production du politique entendu ici à la fois comme domaine particulier du monde social et comme type particulier d'activité gouvernante sur le monde social. Dans sa démarche d'expertise administrative interne, le haut fonctionnaire devient donc un intermédiaire entre un espace de savoir et un espace décisionnel. Pour reprendre l'idée de Patrick Hassenteufel, il participe aux deux univers dont il assure l'interface⁷⁶⁹. De ce fait, le haut fonctionnaire, c'est-à-dire l'expert administratif, a un rôle de médiateur entre les lieux de production des connaissances et les lieux de pouvoir de prise de décision.

Les trois modèles proposés par Jürgen Habermas⁷⁷⁰ peuvent être sollicités pour définir le rapport entre le haut fonctionnaire, « *le savoir spécialisé* », et le politique. Il s'agit des modèles « *décisionniste* », « *technocratique* » et « *pragmatique* ». Le premier modèle, (« *décisionniste* »), repose sur la distinction wébérienne du savant et du politique. Le politique fait appel au savant pour éclairer sa décision. En effet, cette expertise est de nature technique et a pour finalité de produire des données visant à réduire l'incertitude sur les faits afin d'éclairer la décision politique. En l'espèce, le savoir produit par le haut fonctionnaire (savant ou expert) est subordonné au pouvoir décisionnel du politique qui tient ou ne tient pas compte de l'expertise produite à sa demande. Ce type d'articulation entre expertise et décision publique renvoie à l'idéal type de « *l'expertise de service* » développé par Irène Théry⁷⁷¹, où la situation de l'expert apparaît comme un processus décisionnel supposant un arbitrage pour lequel la mission technique est vue comme un préalable à visée purement informative. Une telle articulation est, ici, basée sur une large autonomie du politique par rapport à l'expertise fournie par le haut fonctionnaire.

⁷⁶⁷ *Ibidem*, page 61.

⁷⁶⁸ EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *op. cit.*, page 49.

⁷⁶⁹ HASSENTEUFEL (Patrick), *op. cit.*, page 218.

⁷⁷⁰ HABERMAS (Jürgen), *La Technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1973, page 100 et suivantes.

⁷⁷¹ Cf. THERY (Irène), « L'Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », in *Droit et Société*, 2005, n°60, page 313 (pages 311-329).

Le deuxième modèle, (« *technocratique* »), correspond à la situation inverse: celle de la prééminence de l'expertise du haut fonctionnaire sur le politique. Ici, les décisions sont prises par le haut fonctionnaire au nom de ses compétences techniques et de son savoir scientifique. Elles sont simplement exécutées par le politique. En d'autres termes, alors que dans le premier cas de figure, le haut fonctionnaire est subordonné au politique, ici, c'est le politique qui se plie à l'expertise du haut fonctionnaire. En ce sens, ce dernier se présente non pas comme expert « *mandant* », comme dans le modèle précédent, mais comme un expert « *instituant* ».

Ainsi, dans une logique de légitimation de la décision politique, le haut fonctionnaire entre en interaction avec l'expertise d'autres acteurs, dans le cadre du troisième modèle décrit par Jürgen Habermas, (« *le modèle pragmatique* ») : celle des citoyens. Ces derniers doivent aussi participer à la formulation des enjeux et aux discussions sur les options envisageables dans un domaine d'action publique. Cette démarche donne d'ailleurs aux politiques publiques, selon Patrick Hassenteufel⁷⁷², un cadre d'ensemble et pluraliste, contrairement au modèle technocratique qui correspond à une configuration de double monopole : l'expertise du haut fonctionnaire et la décision du politique.

L'idée est de démontrer que les hauts fonctionnaires doivent activement prendre part à la définition plus interactive des objets « *politiques* » comme des objets « *administratifs* ». Il convient de souligner aussi une certaine carence au niveau de la formation des décideurs politiques. Cet état de fait constitue les premières raisons du recours à l'expertise des hauts fonctionnaires, notamment sur beaucoup de politiques publiques de nature très complexe. En effet, la question de la formation des décideurs politiques, et par extension de leur capacité à comprendre et à prendre la mesure des enjeux de certains problèmes ou de certaines questions scientifiques, compte cependant autant pour la formulation de la commande et la gestion du processus de production de l'expertise administrative, que pour la phase de la prise de décision sur la base de cette expertise. Dans le même ordre d'idées, Jean-Michel Eymeri affirme que : « *la théorie de la bureaucratie dans sa formulation wébérienne comme la théorie de la représentation démocratique qui est aujourd'hui du pouvoir d'État la principale source de légitimation conjuguent leurs effets pour enjoindre aux gouvernants élus d'exercer la plénitude du « pouvoir politique » et d'assumer les responsabilités afférentes et, par voie de corollaire, pour faire obligation aux fonctionnaires, fussent-ils 'hauts' fonctionnaires, de s'en tenir « ex ante » à préparer les décisions politiques avec compétence et honnêteté puis*

⁷⁷² HASSENTEUFEL (Patrick), *op. cit.*, page 220.

« *ex post* » à les exécuter avec loyauté et efficacité, toute velléité de s'affranchir d'une telle subordination étant constitutive de ce que le sens commun demi-savant nomme 'technocratie' »⁷⁷³.

Au Mali, les cabinets ministériels ont tendance à contrôler de très près le fonctionnement des ministères et à prendre une part active dans l'élaboration des politiques publiques, ce que certains hauts fonctionnaires interprètent souvent comme un désaveu de leur travail. Or, cette question a bien été tranchée par la loi n°94-009 du 22 mars 1994 modifiée portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, du contrôle et de l'évaluation des services publics au Mali en son article 3. Cette disposition renvoie à la suppression de la terminologie « *emploi politico-administratif* », qui apparaissait à l'article 42 de l'ordonnance n°79-9, à travers la distinction entre « *emploi politique et emploi administratif* ». Les emplois politiques sont ceux qui ont été réservés au niveau des cabinets ministériels mis en staff (hors hiérarchie) auprès du Ministre et dont les occupants ne peuvent intervenir dans le fonctionnement des services publics à quelque titre que ce soit. Les emplois administratifs sont ceux qui sont situés au niveau des autres structures publiques.

Sur la base de cette distinction, les cabinets ministériels étaient confinés dans les fonctions politiques et protocolaires du Ministre. Ainsi, ils n'ont aucun lien fonctionnel avec les services publics du département et ne saurait y intervenir. Ils permettent donc la formation d'une classe politique capable d'orienter utilement l'action gouvernementale tout en améliorant la communication des Ministres avec la société civile, les partis politiques et la presse. Les postes à ce niveau sont purement politiques même s'ils sont souvent occupés par des fonctionnaires de carrière. Les occupants de ces fonctions sont censés être liés à la personne du Ministre. Leurs liens avec l'État cessent en même temps que le départ de leur Ministre du Gouvernement⁷⁷⁴.

La réponse à l'immixtion récurrente du politique dans l'administratif peut donc être trouvée dans l'application effective de la loi n°94-009 du 22 mars 1994. Cependant, au-delà de cette relation basée sur l'organisation administrative, dessinée par la loi n°94-009, le problème se pose surtout au niveau de la définition même de la nature des objets construits : sont-ils « *politiques* » ou « *administratifs* » ?

⁷⁷³ *Ibidem*, page 48.

⁷⁷⁴ Cf. articles 20 et 21 de la loi précitée.

A ce genre de questions, Jean-Michel Eymeri distingue les objets dits « *évidemment politiques* » des objets « *administratifs* »⁷⁷⁵. En effet, certains objets se présentent aux yeux des ministres et des hauts fonctionnaires comme des objets « *évidemment politiques* ». C'est ce qu'explique Simone Veil en ces termes : « *Le problème ne se pose pas entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas, mais entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas : c'est une question d'engagement de la responsabilité du ministre, donc c'est le degré d'importance de l'affaire qui compte. Mais, bien sûr, il y a aussi des choses traditionnelles qui relèvent du ministre, des routines : le courrier parlementaire, les relations avec l'étranger... Donc, si vous voulez, le politique est aux deux bouts de la chaîne : les grandes et les petites choses* »⁷⁷⁶.

En revanche, au-delà de ce mécanisme d'abaissement de la forte influence du politique sur les hauts fonctionnaires prévu par la loi n°94-009, il convient de noter que, dans certaines circonstances, ces derniers peuvent constituer une influence indue sur le politique. L'information qu'ils détiennent dans l'administration constitue la source d'un pouvoir considérable exerçable sur le politique en vue de revendiquer un rôle actif dans le processus de prise de décision politique. De ce fait, il est évident que la possession par les hauts fonctionnaires de l'information les met en situation privilégiée par rapport aux hommes politiques⁷⁷⁷, car l'information est un enjeu crucial dans l'analyse stratégique.

En plus des garanties statutaires dont bénéficient la plupart des hauts fonctionnaires, et qui les protègent contre certains abus du pouvoir politique (gouvernement), il peut y avoir un contrôle actif de ceux-là sur celui-ci. Cette influence se manifeste par le phénomène de la technocratie, c'est-à-dire la primauté de la compétence technique de l'administration, qui met le pouvoir exécutif en situation de dépendance à l'égard d'elle⁷⁷⁸. En effet, comme le démontre Jean-Marie Breton, l'administration est parfois en mesure d'exercer en retour une certaine influence sur le pouvoir politique, et sur le contenu comme sur l'exécution de ses décisions. En ce sens, elle possède sur ce dernier le double avantage de la stabilité dans le

⁷⁷⁵ EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », *op. cit.*, page 49 et suivantes.

⁷⁷⁶ Cité par EYMERI (Jean-Michel), *ibidem*, page 50.

⁷⁷⁷ Cf. DEBBASCH (Charles), « Administration et pouvoir politique dans les sociétés contemporaines », in *Revue de Droit International Comparé*, volume 53, n°3, 1976, page 286, (pages 277-291).

⁷⁷⁸ MERCIER (Jean), *op. cit.*, page 282.

temps, et la compétence technique qui est celle des services spécialisés, notamment au niveau de la haute fonction publique.

A cet égard, les ministres sont de plus en plus dépendants des hauts fonctionnaires à un double titre. *Primo*, parce que souvent ils n'ont ni le temps ni souvent l'expérience nécessaires pour maîtriser les affaires de leur département sans l'aide des hauts fonctionnaires. *Secundo*, parce que ces derniers jouent de ce pouvoir de préparation et de conseil pour présenter les informations ou les options de telle sorte que le ministre se conformera au final aux choix qu'ils lui auront plus ou moins explicitement suggérés⁷⁷⁹. En plus, il faut rappeler que les ministres ne sont, dans la plupart du temps, que « *de passage* » dans une administration plus stable.

Ces différents éléments font partie, selon la classification de D. Kazak, des acquis de la « *bureaucratic politics approach* », car « *toute administration dispose de quatre ressources principales : l'expertise, la longévité, la continuité et la responsabilité pour la mise en œuvre de certaines décisions gouvernementales* »⁷⁸⁰.

Certes, l'administration publique est traditionnellement considérée comme étant la partie la plus neutre dans les processus politico-administratifs qui mènent à l'élaboration des politiques publiques. Mais en réalité, en raison de la complexité des problèmes sociaux, on constate plus de liens et d'interactions entre la « *machine administrative* » et les politiques. A cet égard, selon Hughes O.E., si l'une des principales caractéristiques du modèle managérial est que les hauts fonctionnaires assument la responsabilité de l'obtention des résultats, alors la relation politico-administrative doit changer et il faut renoncer à la relation « *commettant-préposé* »⁷⁸¹. Les hauts fonctionnaires doivent donc désormais participer à la politique, et de ce fait aux questions de politique, et deviennent personnellement responsables de ces questions. Il existe aujourd'hui un processus interactif entre le politique et les hauts fonctionnaires. O.E. Hughes rajoute que l'administration publique traditionnelle tentait, sous

⁷⁷⁹ TIMSIT (Gérard) et WIENER (Céline), « Administration et politique en Grande-Bretagne en Italie et en RFA », in *Revue Française de Science Politique*, page 524 (pages 506-532).

⁷⁸⁰ KOZAK (D.), « The Bureaucratic Politic approach: the evolution of a paradigm », in KOZAK (D.) et KEAGLE (J.), sous la direction, *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and practice*, Boulder, Lynne Rienner publishing, 1988, pages 3-15, cité par HASSENTEUFEL (Patrick), *op. cit.*, page 64.

⁷⁸¹ HUGHES (O.E.), *Public management and administration: an introduction*, New York, MacMillan, 2003, page 58.

la forme wébérienne, de dépolitiser ce qui était essentiellement un processus politique⁷⁸². Dans le même ordre d'idée, M. Kaul⁷⁸³ affirme que la recherche d'une plus grande clarté et d'une hiérarchie des responsabilités plus précise conduit à une volonté de redéfinir la relation entre la formulation des politiques publiques et leur mise en œuvre. Il rajoute que si l'on distingue le rôle des hauts fonctionnaires de celui des politiciens, on doit pouvoir distinguer plus facilement les objectifs stratégiques des processus opérationnels.

L'implication des hauts fonctionnaires dans le processus décisionnel politique pourrait permettre de combler le fossé qui sépare la prise de décision de la mise en œuvre des politiques publiques. Un tel fossé risque de conduire à l'élaboration de programmes politiques très irréalistes, d'où le « *déficit de mise en œuvre* » si souvent déploré. Pour ce faire, le recours à l'expertise interne s'impose comme un préalable à tout recours à l'expertise externe.

C'est d'ailleurs le procédé le plus simple et le moins coûteux pour avoir une opinion scientifique primaire ou un avis simple en vue de la prise d'une décision publique. Cependant au Mali, les hauts fonctionnaires, voire les hommes politiques, sont le plus souvent formés principalement en sciences humaines, donc, à défaut de créer un service ou des cellules de prospectives au sein de chaque département, s'impose l'élargissement des compétences du C.D.I en la matière. L'usage de l'expertise interne devient plus facile dans une organisation qui applique une gestion moderne des ressources humaines et qui s'intéresse notamment au domaine de la gestion des connaissances.

Néanmoins, le recours à l'expertise interne, selon Zdenka Dobiasova⁷⁸⁴, ne devrait concerner que des sujets moindres, sans grande difficulté et devrait toujours être suivi par un recours à l'expertise traditionnelle en bonne et due forme. A ce moment, l'expertise interne peut être notamment utile dans la phase de la rédaction de la commande précise et du cahier de charges adressé à l'expert externe.

Dans le cadre d'une étude portant sur les hauts fonctionnaires allemands, Renate Mayntz et Hans Ulrich Derlien distinguent deux modalités de politisation : la politisation

⁷⁸² *Idem.*

⁷⁸³ KAUL (M.), "Civil Service reforms: lessons from Commonwealth experience", in *Public Administration and Development*, volume 16, numéro 2 (pages 131-150), page 134.

⁷⁸⁴ DOBIASOVA (Zdenka), *L'Expertise scientifique et la décision publique*, Mémoire de Master en Administration publique, Strasbourg, E.N.A., Cycle International Long, 2008, page 14.

partisane et la politisation fonctionnelle⁷⁸⁵. La première renvoie à la proximité partisane, la seconde à la prise en compte de la dimension politique de leurs activités, c'est-à-dire les enjeux de pouvoir, les conflits et les contraintes politiques pesant sur les politiques publiques. La politisation fonctionnelle se traduit aussi par le fait que les compétences politiques sont considérées par les hauts fonctionnaires comme une condition nécessaire à l'occupation de postes élevés de responsabilité administrative. En particulier, cette politisation fonctionnelle implique une plus grande sensibilité des hauts fonctionnaires à la prise en compte de la faisabilité politique. Elle entraîne ainsi une sorte d'autocontrôle politique des hauts fonctionnaires sous la forme de l'anticipation des réactions du gouvernement et du Parlement dans leurs propositions de mesures de politiques publiques et de textes législatifs. Cette forme de politisation, loin d'être spécifique aux pays occidentaux, en particulier à l'Allemagne, détermine fortement la capacité d'action publique des hauts fonctionnaires. Elle se traduit par l'intégration de l'ensemble des enjeux, (y compris politiques et non seulement juridiques, financiers, économiques, etc.) d'une politique publique. De ce fait, elle permet une prise en compte par le pouvoir politique de leurs propositions.

Il nous semble cependant plus réaliste de considérer que le jeu entre politique (ou Ministre) et haut fonctionnaire est asymétrique dans la mesure où le premier a une position de « meneur » (*leader*) et le second une position de « suiveur » (*follower*)⁷⁸⁶. Et ce, non seulement en raison de leurs situations hiérarchiques respectives, mais aussi parce qu'à l'issue des élections l'ayant installé au pouvoir, le politique arrive avec un programme électoral, que le haut fonctionnaire est appelé à exécuter en partie.

Aussi, les potentiels de menaces sont très inégalement répartis entre les deux acteurs. Le politique a le droit et, dans un État démocratique solide, la possibilité de contraindre le haut fonctionnaire à l'obéissance, donc à exécuter son programme électoral, même si ce dernier lui paraît irréaliste. A la limite, il peut destituer le haut fonctionnaire récalcitrant, voire le « mettre au placard ». Or, on n'imagine quasiment pas le haut fonctionnaire en faire autant à l'égard du politique. Ses menaces, toujours implicites, ne peuvent se manifester que par une rétention d'information, une exécution molle, à l'extrême la démission, puis éventuellement le

⁷⁸⁵ MAYNTZ (Renate), HANS (Ulrich Derlien), « Party patronage and politicization of the West German Administrative elite 1970-1987. Toward hybridization ? », in *Governance*, 1989, numéro 4, volume 2, page 402 (pages 384-404).

⁷⁸⁶ BERNARD (Jean), *op. cit.*, page 13.

passage ouvert à l'opposition come simple citoyen. Pour éviter ces situations conflictuelles entre deux acteurs interdépendants, s'impose un besoin de « *leadership administratif* ».

Section 2- Le besoin d'un « leadership administratif » dans la formulation des politiques publiques au Mali

Il faut promouvoir le leadership administratif au Mali (§1), sans usurpation des fonctions politiques par les hauts fonctionnaires (§2).

§1- Promouvoir le « leadership administratif »

La notion de « *leadership administratif* » dans le secteur public suscite peu d'intérêts dans la littérature africaine consacrée à l'encadrement administratif supérieur. Ce manque d'intérêt peut trouver son explication dans la « *théorie du principal et de l'agent* »⁷⁸⁷. Selon cette théorie, le rôle des gouvernements, à titre principal, serait d'assurer la prise de décisions stratégiques concernant les grandes politiques de l'État, alors que celui des agents devraient se limiter à en assurer la mise en œuvre orthodoxe⁷⁸⁸. De ce fait, certains pourraient assimiler un « *leadership administratif fort* » à une usurpation de fonctions, car seuls les leaders politiques pourraient légitimement exercer les fonctions de « *leader* ». Les pouvoirs qu'exerceraient les responsables politiques seraient sans doute d'autant plus légitimes qu'ils leur ont été consentis par les électeurs citoyens. Or, dans une structure administrative organisée sur la base d'une autorité formelle, hiérarchiquement « *partagée* » entre différents niveaux, et où les fonctionnaires ordinaires ne choisissant ni leurs supérieurs hiérarchiques, ni leurs ministres, l'exercice du leadership de type politique deviendrait impertinent.

Cependant, il convient de réfléchir au mieux à la question des hauts fonctionnaires qui occupent les niveaux hiérarchiques supérieurs et œuvrent à l'interface politico-administrative. Ces derniers doivent avoir la possibilité de faire preuve d'un certain « *leadership* », en

⁷⁸⁷ Cf. LANE (Jan-Erik), « Public administration and public management: the principal-agent perspective », Abingdon, Oxon, New York, Routledge, 2005.

⁷⁸⁸ BERNARD (Jean), *Economie publique, op. cit.*

particulier dans la phase de la formulation des politiques publiques, tout en admettant la légitimité du « *leadership* » des responsables politiques dans la conduite des affaires de l'État.⁷⁸⁹ En d'autres termes, le « *leadership public* » ne doit plus être exclusivement réduit au « *leadership politique* ». Même si les hauts fonctionnaires ne peuvent pas prétendre exercer un « *leadership* » similaire à celui des responsables politiques, ils ont tout de même la possibilité d'instaurer des relations fécondes avec des agents subalternes, des pairs ou leurs propres supérieurs, à la faveur de la résolution des situations subtiles qu'ils auront à œuvrer ensemble. Cette approche rentre dans le cadre même des éléments de définition du « *leadership* ».

Le leadership apparaît ainsi comme la capacité tant sur le plan individuel que sur le plan institutionnel. Tout d'abord, il sert à identifier et définir des objectifs organisationnels et des résultats souhaités. Ensuite, il peut procéder à mettre au point des stratégies et des plans pour atteindre ces objectifs et obtenir ces résultats. Enfin, il guide l'organisation et à motiver son personnel pour l'accomplissement de ces objectifs et résultats⁷⁹⁰.

Il s'agit aussi de l'aptitude d'un individu à influencer un groupe en vue de la réalisation d'objectif⁷⁹¹. Tout cela demande de l'énergie, de l'engagement, de la persévérance, de l'intégrité, de l'intelligence ainsi qu'une capacité à motiver de la part du « *leader* » et l'encouragement de ces qualités de la part de l'organisation. L'un des aspects essentiels du « *leadership* » consiste à déterminer pourquoi certains individus obtiennent de bons résultats dans leur fonction de direction, alors que d'autres présentent des niveaux d'efficacité médiocres ou faibles.

Dans le contexte malien, il convient de souligner que le « *leadership administratif* » ne doit pas être confondu avec le « *fanghâ* »⁷⁹² que pourrait exercer le haut fonctionnaire sur ses collaborateurs ou subordonnés. A cette forme de « *leadership* » basé sur un pouvoir brut et totalitaire, c'est-à-dire le « *fanghâ* », doit se substituer un « *leadership administratif* »

⁷⁸⁹ MALTAIS (Daniel) et autres, « *Le Leadership administratif* comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », in *R.F.A.P.*, n°123, 2007, (pages 423-442), page 423.

⁷⁹⁰ Institut australien pour la gouvernance, *Public Service Leadership: Emerging Issues*, Rapport pour la commission australienne sur la fonction publique, décembre 2003.

⁷⁹¹ KOTZE (Martina) et VENTER (Ian), « Les Différences au niveau de l'intelligence émotionnelle entre les dirigeants efficaces et les moins efficaces dans le secteur public : étude empirique », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, volume 77, n°2, juin 2011, (pages 405-439), page 3.

⁷⁹² Le « *fanghâ* » peut signifier la force, l'autorité sans partage.

résultant d'une interaction dynamique entre le « *leader* » et ses agents, dans la formulation des politiques publiques au Mali.

En tant que bouclier du gouvernement, la fonction publique devrait travailler à assurer un cadre administratif performant fournissant avec efficacité des biens et des services, maintenant la sécurité, la loi et l'ordre, et assurant l'accès, l'impartialité et la justice - cruciaux pour un gouvernement. Par ce fait, le rôle de leadership dans la fonction publique devient capital. Ainsi, tout en étant bien informé et capable de traiter des problèmes sociaux complexes, le leadership doit reconnaître qu'à l'avenir la technologie aura un impact profond sur la gouvernance; que les sociétés et les entités organisées en leur sein doivent être caractérisées par le mode d'apprentissage; et ce rajeunissement des ressources humaines est la clef du renouvellement du secteur public.

Les leaders doivent être prêts à continuer à aborder efficacement les questions fondamentales des politiques publiques, de la pauvreté, de l'éducation, du logement, de la sécurité, de la santé, etc. Ils doivent s'attaquer en priorité au dilemme de la façon dont les gouvernements peuvent demeurer crédibles et focalisés lorsque les ressources importantes qui ne sont pas sous leur contrôle, ou qui sont assignées à des organisations pourvues de capacités limitées à les exécuter, manquent de responsabilité envers le gouvernement. Le leadership, grâce à une bonne gouvernance, doit pouvoir gérer la diversité, identifier et développer les secteurs stratégiques principaux, rechercher et consolider les partenariats productifs et se concentrer aussi bien sur les rendements que sur les résultats.

Le rôle principal du leadership serait de trouver la manière de renforcer les ressources institutionnelles et humaines nécessaires et la capacité technologique de soutenir la gouvernance. Le leadership du secteur public devrait également évoluer jusqu'aux conditions d'une culture de qualité dans des organisations africaines. Cette culture doit se déplacer graduellement hors de ses frontières traditionnelles et les dépasse même pour englober les variations incontestables dans la structure et le contenu qui traitent de questions telles que la vision et la planification stratégiques. Elle doit réformer les organisations pour y introduire le changement, la gestion des connaissances, l'internalisation de la qualité, l'entrée dans l'âge numérique, développer des partenariats, gérer la responsabilité et établir des valeurs d'éthique correctes.

Le leadership du secteur public devrait relever les défis réels et décourageants auxquels doivent affronter les gouvernements africains et promouvoir leurs capacités à les

traiter. Le facteur principal ici est de différencier entre conduire et gérer. Il doit constamment être rappelé aux leaders dans la fonction publique la nécessité d'aller au-delà de la gestion, pour reprendre l'expression de Warren Bennis, « *Managers do things right, leaders do right things* »⁷⁹³. Il s'agit en fait de la recherche de l'efficacité dans les programmes entrepris dans la fonction publique dans n'importe quel autre domaine de travail. L'efficacité est en effet beaucoup plus une fonction du leadership. Elle n'est pas seulement orientée sur l'effort déployé pour résulter en un plan d'action. Mais, elle penche aussi, en premier lieu, sur la question de savoir si l'effort déployé dans un plan d'action est orienté dans la bonne direction. Ce genre de métamorphose de la gestion au leadership va devoir traiter avec les éléments intrinsèques ou personnels du leader individuel. C'est pourquoi il est aussi crucial de porter une attention renforcée aux attributs personnels des leaders en espérant réaliser ce que nous voulons que la fonction publique réalise dans l'ensemble.

En matière de réforme administrative, la réussite nécessite une indentation plus nette des responsabilités, notamment lorsque plusieurs ministères se trouvent impliqués. Un leadership au sommet de la haute fonction publique peut susciter plus d'engagement de tous les acteurs. Une coordination entre les secrétaires généraux des ministères avec le Secrétariat général du Gouvernement peut rendre possible ce genre de leadership. Cela éviterait aussi des situations où des initiatives de réformes globales se trouvent peu considérées ou expressément ignorées dans plusieurs secteurs de l'administration d'État. Ce fut assez souvent les cas, au Mali, entre le Ministère de la Fonction publique et de la réforme de l'État et ses homologues en charge de la décentralisation, de la justice, de la santé, et de l'éducation. Chacun de ces ministères monopolisaient en quelque sorte les réformes concernant leur secteur au grand dam du ministère en charge de la réforme, plus précisément le Commissariat au Développement Institutionnel qui lui est rattaché, et qui est considéré comme le principal initiateur en matière de réforme institutionnelle au Mali.

En effet, ces situations de dispersion sont également confortées par l'organisation des carrières en multiples corps statutaires qui crée des espaces fermés. L'approche corporative au sein de la haute fonction publique contribuerait ainsi à la collectivisation de l'effort des réformes. Il peut s'agir par exemple de l'évaluation des secrétaires généraux par leurs pairs pour accroître la cohésion macro-gouvernementale et même la transversalité de l'action publique, notamment entre les secrétaires généraux.

⁷⁹³ « *Le management fait les choses bien; le leadership fait les bonnes choses* ».

Le ministre soudanais en charge du travail et de la réforme administrative, Ali Tag Elsir Mohgoub⁷⁹⁴, a développé un modèle de « *leadership administratif* » à partir des lettres formant le mot « *Leadership* » comme suit : L = *Love*/Amour⁷⁹⁵, E = *Empathy*/Energie⁷⁹⁶, A = *Attention*⁷⁹⁷, D = *Dedication*/Dévouement⁷⁹⁸, E = *Enforcement of Values*/Renforcement des valeurs⁷⁹⁹, R = *Reward*/Récompense⁸⁰⁰, S = *Synergy*/ Synergie⁸⁰¹, H = *Hoopla*/Cerceau⁸⁰², I

⁷⁹⁴ TAG ELSIR MAHGOUB (Ali), « Le Rôle du leadership dans le secteur public pour le renforcement du développement socio-économique et politique en Afrique », Séminaire sur « le renforcement des capacités pour la bonne gouvernance en Afrique », C.A.F.R.A.D., Kampala, 27-30 janvier 2004, page 8.

⁷⁹⁵ « *C'est la démonstration de l'amour, l'amour réel pour l'organisation qu'il dirige, amour de la vision, l'amour réciproque pour les personnes qui doit être réciproque, l'amour des valeurs qu'il prêche – l'amour qui se répand dans tout le système* ».

⁷⁹⁶ « *Le besoin d'adopter une approche humaine dans toutes les actions, renforcer non seulement les esprits des partisans mais aussi leurs cœurs en les accorant de confiance en eux et dans leurs capacités, en comprenant leurs difficultés et en appréciant leurs contributions, en célébrant leurs accomplissements et en publiant leurs succès ! C'est accroître la confiance et la participation des partisans aussi bien au niveau du programme organisationnel qu'au niveau national* ».

⁷⁹⁷ « *Les leaders font attention à leurs populations à travers une hiérarchie. Les personnes ont besoin de paraître, d'être remarquées, d'être respectées. Les leaders efficaces leur assurent cela...Par exemple s'appeler par le prénom, pas de parking réservé, des travaux dépréciant, des équipes d'amélioration et un organigramme renversé sont des exemples des efforts déployés par les leaders pour mobiliser les ressources humaines en leur accordant l'attention et en les traitant avec dignité* ».

⁷⁹⁸ « *Les leaders donnent l'exemple par leur dévouement au travail, à la vision qu'ils prêchent, aux valeurs qui leurs sont chères. Ils font très attention pour que leurs paroles s'accordent à leurs faits ; que leurs milliers de petites actions quotidiennes sont observées par leur personnel et qu'eux mêmes apportent un renforcement au système des valeurs sinon cela devient un simple spectacle plein de sarcasme et manque de confiance dans le leadership* ».

⁷⁹⁹ « *Les leaders dressent les valeurs et ne les prêchent pas seulement, ils les suivent. Le leader devient un élaborateur de valeurs par excellence, et fait des compromis sur n'importe quoi, excepté sur les valeurs établies. Il exercera tous les efforts pour instiller les valeurs à travers le système et engagera tous les gens dans l'organisation à se rallier à lui* ».

⁸⁰⁰ « *Un leadership efficace récompense toute bonne contribution, et le fait immédiatement. L'immédiateté crée la confiance et revitalise les énergies. L'absence d'appréciation crée le ressentiment et déclenche l'anti-créativité. L'équité est indispensable à la récompense. Les leaders s'assurent que la récompense est bien méritée. La récompense peut être pour toutes les personnes, pour un groupe, ou pour toute l'organisation et peut être sous différentes formes* ».

⁸⁰¹ « *Cela se traduit par : un plus un égal trois ! Les leaders efficaces recherchent une synergie des idées pour parfaire la prise de décision, impliquer les agents et assurer l'engagement* ».

=*Integrity*/intégrité⁸⁰³, P =*Perseverance*/Persévérance⁸⁰⁴. En effet, la réunion de tous ces éléments dans la personne du leader fait de lui un haut fonctionnaire capable d'identifier les problèmes et les défis des institutions au sein desquelles il travaille et y répond.

Par ailleurs, il convient de préciser que si le « *management* » et le « *leadership* » sont, du point de vue conceptuel, des qualités distinctes, ces deux notions partagent en pratique de nombreuses caractéristiques. Ainsi, s'il est certainement possible pour une personne d'être un bon manager – par l'exploitation et l'organisation de ressources et d'actions pour accomplir des réalisations prédéfinies – sans nécessairement être un bon leader, il est peu probable qu'un manager efficace de niveau supérieur soit en mesure de travailler sans faire preuve d'un certain degré de leadership. De même, un bon leader n'a pas forcément besoin d'être un gestionnaire hautement accompli de ressources, de projets ou de programmes. Il est par contre peu probable que cette personne (tout particulièrement dans le contexte de l'administration gouvernementale) soit en mesure de bien identifier et définir des objectifs organisationnels et des résultats souhaités sans avoir une certaine compréhension des possibilités et des contraintes managériales liées à l'accomplissement de ces objectifs et ces résultats. Il est important, tout particulièrement dans le cadre de l'administration publique, de voir le leadership dans son contexte managérial et organisationnel.

Les principales compétences d'un bon leader peuvent être résumées en trois éléments. Le premier contribue à la vision et aux objectifs de l'organisation, à les façonner et à les défendre. Le deuxième élément porte sur l'évaluation critique des informations. Enfin, le troisième vise à :

- transposer la stratégie globale en des termes pratiques pour les autres ;
- instaurer une compréhension partagée des objectifs à atteindre ;

⁸⁰² « Les leaders efficaces tendent à rompre la monotonie créée par la routine du travail quotidien ils créent des événements pour s'amuser, pour faire une pause, pour renouveler le sang et revitaliser l'âme...mais tout cela est intégré autour du système des valeurs afin que cet amusement même devienne productif ! »

⁸⁰³ « Pour vivre le message des gens, pour vivre comme un leader-asservi demandent une complète intégrité. Un leader doit toujours être confiant dans ses croyances, et doit les vivre avec intégrité.....comme dit Peters « Vous ne perdez pas votre dignité si vous portez des bleus de travail et si vous croyez dans les personnes et vous ne perdez pas non plus votre dignité si vous reconnaissez vos erreurs. »

⁸⁰⁴ « Les leaders croient en tous les points ci-dessus ; ils n'y prêtent pas attention mais les exercent comme modèles et ils persévèrent à les instiller dans tout pour en faire des croyances de tout le système ».

- mettre au point et superviser la mise en œuvre du changement dans un environnement en mouvement constant.

En somme, le « *leader administratif* », même doté des qualités et principes précédemment évoqués, ne doit pas mettre ses pieds dans les bottes du politique. Il doit alors rester à la jonction de l'administratif et du politique.

§2- Une aptitude à opérer une jonction efficace entre le technique et le politique : le « leadership administratif » à la frontière du politique et l'administratif

Cette approche s'inscrit dans le développement des « marchés bureaucratiques », entendu dans le sens des « accords formels et informels qui déterminent la situation des fonctionnaires et les relations avec les mandants politiques »⁸⁰⁵. En d'autres termes, pour reprendre Christopher Hood et Martin Lodge⁸⁰⁶, dans les rapports entre les politiques et les hauts fonctionnaires, apparaissent des marchés explicites ou implicites dans le cadre desquels les premiers obtiennent un certain niveau de loyauté et de la part des seconds, lesquels, en échange, obtiennent une place dans la structure gouvernementale, des responsabilités et des récompenses. Cette approche est basée sur l'idée d'entente entre politiciens élus et hauts fonctionnaires désignés.

Une telle entente est parfaitement illustrée par la situation des hauts fonctionnaires membres des cabinets ministériels. François Féral caractérise ainsi la situation de droit des cabinets ministériels comme une anomalie juridique qui échapperait aux règles de la fonction publique qui sont elles-mêmes l'expression des principes bureaucratiques⁸⁰⁷.

En effet, tous les hauts fonctionnaires maliens, membres de cabinets ministériels, n'ont pas la même lecture de la frontière entre les missions des cabinets et des secrétariats généraux des ministères, telle que prévue par les décrets 94-201 et 94-202 du 3 juin 1994 fixant les règles générales d'organisation et de fonctionnement de ces structures administratives. A titre

⁸⁰⁵ HONDEGHEM (Annie) et STEEN (Trui), « L'Evolution des marchés bureaucratiques pour la haute fonction publique : quelques comparaisons internationales », in *R.I.S.A.*, 2013, volume 79, n°1, page 7.

⁸⁰⁶ HOOD (Christopher) et LODGE (Martin), « The Politics of public service bargains », *Reward, competency, loyalty-and blame*, Oxford, Oxford University Press, 2006, page 15.

⁸⁰⁷ FERAL (François), *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2000, page 148.

d'illustration, le cabinet, s'interposant entre le ministre et le secrétariat général, arrive parfois à monopoliser l'initiative du travail administratif alors qu' « *il n'a aucun lien fonctionnel avec les services publics et ne saurait y intervenir* »⁸⁰⁸. Un haut fonctionnaire malien déplore en effet cette situation : « *dans les négociations avec les bailleurs, le technicien n'a pratiquement pas de marges de manœuvre, il ne décide de rien. Il y aurait « des cas où même le Ministre ne décide de rien, il est court-circuité. La plupart des hauts fonctionnaires, ceux qui ont duré dans les départements ministériels sont blasés* »⁸⁰⁹. Or, tous les acteurs concernés doivent avoir la même lecture de leurs missions respectives. En particulier, le cabinet doit s'en tenir à son rôle de conseil politique du ministre. Son effectif doit être sensiblement réduit en conséquence.

La modernisation administrative est, dans sa finalité, un acte politique parce que seuls les organismes politiques sont susceptibles de promulguer les textes qui la commandent. Elle suppose aussi l'affirmation d'un certain nombre de principes politiques au gré desquels s'ordonne la vie administrative. De ce fait, seule l'autorité politique est capable de briser les résistances de principe catégoriel, et de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Il faut donc établir la jonction entre le palier politique et le palier administratif, sans quoi les décisions politiques définissant la modernisation administrative risquent d'être mal éclairées, et les conclusions des hauts fonctionnaires (« experts ») réduites à un exercice purement académique⁸¹⁰.

Il arrive en effet assez souvent que la mise en œuvre d'une politique publique se heurte à la résistance, ou tout au moins, à l'inertie de ceux qui sont chargés de l'appliquer : les hauts fonctionnaires. Ces réticences peuvent tenir au contenu de la politique publique. Il peut aussi exister des conflits entre politique et hauts fonctionnaires, ceux-ci estimant techniquement irréalisable ou nuisibles des mesures que les premiers jugent politiquement nécessaires ou souhaitables⁸¹¹. Dans une telle situation, le premier pourrait bien appartenir aux hauts fonctionnaires qui maîtrisent l'appareil administratif sans lequel aucune action n'est

⁸⁰⁸ Cf. Présentation de la loi n° 94-009 du 22 mars 1994 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics par Diossely K. KONE, Commissaire à la Réforme Administrative, in *Recueil des textes statutaires des services publics*, C.R.A., édition 1996, page 2.

⁸⁰⁹ Resté dans l'anonymat.

⁸¹⁰ RAMBOURG (Michel), « L'Échec des réformes en Afrique. Le cas des pays francophones au sud du Sahara », Paris, in *Revue Française d'Administration Publique*, n°87, juillet-septembre 1998, page 409.

⁸¹¹ CHAVALLIER (Jacques), et LOSCHAK (Danièle), *Science administrative : l'administration comme organisation et système d'action*, Paris, L.G.D.J., tome 2, 1978, page 649.

concevable. Ce pouvoir d'obstruction constitue, selon Jacques Chevallier, une des manifestations classiques du « *pouvoir bureaucratique* »⁸¹².

C'est pour éviter de tels blocages qu'il faut substituer aux modes traditionnels d'exercice de l'autorité des procédures nouvelles de gestion, comme la direction participative par objectifs, associant plus largement les hauts fonctionnaires à la définition et à l'élaboration des politiques publiques. Tel est aussi la conclusion d'une étude menée sur le cas mozambicain, selon laquelle, serait en cours une amélioration des compétences techniques, managériales et en leadership des administrateurs et des gestionnaires publics grâce à des programmes de formation plus efficaces que ceux proposés par le passé⁸¹³.

⁸¹² *Ibidem*, page 649.

⁸¹³ AWORTWI (Nicholas), « Doter les administrateurs et gestionnaires publics de nouvelles compétences à l'époque des réformes du secteur public : le cas du Mozambique », in *R.I.S.A.*, 2010, n°4, volume 76, page 757.

Chapitre 2- Pour une articulation entre État administratif et instances sociales

« *A chaque structure de classes correspond un type spécifique d'État, lequel n'exerce jamais un pouvoir solitaire, mais doit s'adapter à tout un réseau de pouvoirs, éparés dans la société civile* ». Robert Fossaert, *la société*, T.5, *Les États*.

La situation de l'administration publique malienne, en particulier, et celle des administrations publiques en Afrique, d'une manière générale, nécessitent le rappel d'un double constat à la lumière de l'observation de la réalité empirique. Le premier porte sur la faible adéquation des structures administratives, encore héritières pour l'essentiel de la période coloniale, à la société malienne. Le second constat a trait à la persistante similitude qui existe entre les structures administratives maliennes et celle de la France. De l'un comme de l'autre, on peut en déduire l'existence d'un décalage, au moins, entre administration et société, comme si celle-là fonctionnait en marge de celle-ci.

Ces décalages naissent de ce que l'on peut appeler la crise de l'administration, et se traduisent par l'inadéquation de l'appareil administratif à son environnement social : crises de légitimité, d'identité, d'efficacité, etc. Ces crises se manifestent en effet par une perte de confiance en l'administration, en ses hauts fonctionnaires, et en une volonté de dessaisissement de l'État de certaines de ses attributions au profit d'autres acteurs, en particulier des acteurs sociaux. Mais la crise résulte, selon Hermann Yaméogo, d'une forme d'inadéquation entre l'État et la société civile⁸¹⁴. Cette déconnexion ou cette inadéquation entre l'État et la société sous-tend « *l'existence, d'un pacte officiel, construit par l'État lui-même et sous l'influence de la communauté internationale et fonctionnant selon ses propres instruments et, de l'autre côté, d'une diversité de pactes sociaux officieux portés par des normes de régulation autres que celles de l'État dit moderne* »⁸¹⁵. L'un des principaux défis

⁸¹⁴ YAMEOGO (Hermann), *Repenser l'État Africain : ses dimensions et prérogatives*, Paris, L'Harmattan, 1993, page 51.

⁸¹⁵ MBAYE (Assane), sous la direction, « *Pour une nouvelle ingénierie institutionnelle qui codifie la pluralité des légitimités. Des propositions pour refonder l'État* », Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), Cahiers n°2010-04, page 34.

auxquels l'État malien, à l'instar des États africains, demeure la conciliation du pacte étatique avec le pacte officieux. En effet, depuis l'avènement de la démocratie au Mali des réformes ont été engagées dans cette perspective. Il convient donc d'interroger les changements à l'œuvre au sein de l'État malien et les conséquences de ces mutations sur la nature des rapports entre l'État administratif et les acteurs sociaux.

Il sera ainsi question, ici, d'analyser, dans un premier temps, les grands changements en cours en matière de gouvernance (**section 1**). Les analyses porteront ensuite sur les conséquences que cela pourrait produire, en termes de redéfinition des rapports entre État administratif et instances sociales au Mali (**Section 2**).

Section 1- Vers le passage du modèle classique stato-centré au modèle partenarial entre État administratif et instances sociales

L'administration se partage entre deux types d'administration: celle de l'État et celle de la société civile. La clé de répartition se fait, selon la typologie des administrations de l'État et de la société civile telle que décrite par François Féral⁸¹⁶, sur trois modèles d'action : la centralisation, la déconcentration et la décentralisation. Une telle répartition oppose deux types d'intérêts : les intérêts centripètes de l'État et les intérêts catégoriels et centrifuges de la société civile. En d'autres termes, cette conception dualiste de l'administration est bâtie sur deux leviers : le premier, pour développer l'action voulue par le groupe des élites enclin à la domination de l'État, et le second, pour les intérêts de la société civile.

Ainsi, à chaque étape de l'évolution de l'État correspond la domination d'un levier sur l'autre. Cependant, au Mali, le déséquilibre au profit du premier est toujours considéré, aux yeux de ses acteurs, comme le symbole d'un État « *fort* », d'un État « *tout-puissant* ». En outre, ce déséquilibre a toujours caractérisé les rapports entre État administratif et instances sociales au Mali, même si aujourd'hui émerge progressivement une société civile concurrente.

Dans cette perspective, l'État ne peut plus accomplir certaines missions que les citoyens sollicitent. Il y a aussi des missions que les individus ne veulent plus voir l'État accomplir et que ce dernier continue à en garder le monopole. En somme, c'est la question de l'inadaptation

⁸¹⁶ FERAL (François), *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'État face à la société civile*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques juridiques », 2000, page 135.

de l'État administratif, donc de l'État d'une manière générale, aux inspirations sociales qui est ici en jeu.

Il convient donc d'interroger les relations entre État administratif et instances sociales qui se traduisent, au Mali, par un État titulaire traditionnel du monopole de l'intervention publique dans la société, d'une part (§1). D'autre part, à la faveur d'une forte mutation politique, déclenchée depuis quelques décennies et grâce à l'émergence de la société civile, s'impose une nouvelle base des relations entre l'État administratif et les instances sociales au Mali (§2).

§1- L'État, titulaire traditionnel du monopole de l'interventionnisme public dans la société

Au Mali, et dans les pays en développement, l'administration occupe une place importante dans le processus de développement. Cette place sous-entend également celle des membres de l'encadrement administratif supérieur de l'État, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires, d'une manière générale l'ensemble du personnel administratif de l'État dans la société. De la colonisation à nos jours, le rôle de l'État dans la société a connu une évolution en dents de scie dominée par la monopolisation de l'interventionnisme public de l'État.

« *Tout-puissant* », l'État colonial avait la prétention de contrôler et gérer toute la société, dans tous les secteurs, et sur tout le territoire du « *Soudan français* ». Cette omnipotence se traduisait par une concentration des pouvoirs entre les mains des hauts fonctionnaires (coloniaux) sur les populations. Par exemple, « *le commandant de cercle ou son substitut administre, perçoit l'impôt, rend la justice, fait la police, gère les prisons, dirige tous les services publics* »⁸¹⁷. Le rôle de la société civile, s'il existait, était réduit à sa portion congrue.

Au moment de l'indépendance, l'administration malienne a conservé malheureusement en partie les ingrédients de l'omnipotence de l'appareil administratif colonial. Il en a résulté une situation dans laquelle l'État malien, et les États africains en général, se sont retrouvés face à de fortes sollicitations de la part de la société. Dans ce contexte, l'État se devait de tout entreprendre en même temps : promouvoir l'identité nationale, mettre en place une administration, réaliser des infrastructures, etc. De ce fait, le jeune État était contraint à

⁸¹⁷ SURET-CANALE (Jean), *Afrique Noire. L'ère Coloniale 1900-1945*, Paris, Editions sociales, 1962, page 420.

l'interventionnisme, d'où le choix de l'option socialiste par le Mali, à l'instar de beaucoup d'autres États africains, y compris ceux d'entre eux qui avaient officiellement opté pour la voie du libéralisme économique.

L'omni-compétence du nouvel État malien a aussi conduit à l'illusion d'un « *État-providence* ». L'État devenait ainsi à la fois gendarme, banquier, distributeur de justice, pourvoyeur de service de santé et d'éducation, constructeur de ponts et de bâtiments, pharmacien, exploitant de salles de cinéma, industriel, commerçant import-export, transporteur, agriculteur, etc. À tel point que certains auteurs, à l'instar d'Ali Cissé, trouvent qu'« *en voulant tout faire, l'État n'a pu rien bien faire* »⁸¹⁸.

L'appareil administratif, doté des pouvoirs aussi importants, apparaissait comme un moyen de promotion sociale, un catalyseur, voire un artisan des stratifications sociales⁸¹⁹. Ses animateurs, les fonctionnaires, se trouvant au cœur d'une énorme « *toile d'araignée* » dont ils connaissent seuls les secrets, se démarquent des autres couches sociales. Ainsi, l'appartenance à l'administration, comme l'indique Diango Sissoko, outre qu'elle apparaît comme un moyen de promotion sociale, offre aussi une chance au fonctionnaire d'intégrer la classe politique du pays⁸²⁰. Une telle « *fenêtre d'opportunité* » est ouverte notamment aux hauts fonctionnaires, l'immixtion desquels dans la sphère politique ajoute à leur pouvoir sur les autres corps sociaux.

Cette suprématie des hauts fonctionnaires résulte du fait qu'ils constituent une caste privilégiée au Mali, en raison des moyens exorbitants dont ils disposent, par comparaison avec ceux de la majorité de la population, de l'importance des pouvoirs dont ils détiennent et surtout du fait qu'il faut généralement « *payer leur service* »⁸²¹. Par ce fait, ils cherchent à donner une assise économique solide à leur pouvoir politique et administratif et à se constituer ouvertement en classe dominante.

Cette situation peut donner l'image d'un « *État de fonctionnaires* » à cause de l'immensité des pouvoirs que ceux-ci détiennent sur les autres couches sociales, de leur mainmise sur les instances politiques et des avantages matériels et moraux qu'ils en tirent. Cet état de fait, selon Diango Sissoko, serait peu propice au développement harmonieux du pays,

⁸¹⁸ Cisse (Ali), *Mali : une démocratie à refonder*, Paris, L'Harmattan, Collection « Etudes Africaines », 2006, page 34.

⁸¹⁹ Sissoko (Diango), *La Fonction publique en Afrique Noire*, op. cit., page 227.

⁸²⁰ *Ibidem*, page 227.

⁸²¹ *Idem*.

car les membres de l'appareil administratif de l'État marginaliseraient sans compensation les autres couches sociales⁸²². Dans le même ordre d'idées, les travaux de Pierre Bourdieu de la fin des années 80 permettent aussi de comprendre les trajectoires et l'habitus des hauts fonctionnaires ou la formation de champs d'intervention dominés ou dominants dans l'action publique, plus précisément de « *la noblesse d'État* »⁸²³.

En effet, il faudra réduire cette prédominance des hauts fonctionnaires sur la société malienne, non pas forcément par la diminution de leur effectif, comme le préconise certains auteurs⁸²⁴, mais surtout par l'émergence des acteurs sociaux dans la définition, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques au Mali. Une telle approche contrarie celle des premiers analystes des politiques publiques, dans le cadre des « *policy sciences* », c'est-à-dire une vision « *stato-centrée* » des politiques publiques. Pour les partisans de cette approche, seuls importaient les acteurs étatiques, en particulier les hauts fonctionnaires et les acteurs gouvernementaux au cœur des processus décisionnels. Cette conception restrictive des acteurs des politiques publiques est entrain progressivement d'être remise en cause par la prise en considération d'acteurs non étatiques (approche pluraliste).

Une telle tendance a donc pour but de réduire l'hyper-puissance de l'appareil administratif de l'État, en l'occurrence celle des hauts fonctionnaires sur la société civile. Elle s'inscrit aussi dans les critiques du « *public choice* » qui dénoncent les stratégies de maximisation des intérêts des fonctionnaires par l'accroissement de leurs domaines d'intervention et de leurs budgets⁸²⁵. Dans cette perspective, la crise des structures publiques et des modèles traditionnels de prestation de services, conjointement avec le renforcement croissant des sociétés civiles, ont « *de facto* » produit une accélération du passage d'un modèle de gestion de la société fondé sur le « *government* »⁸²⁶ à un système fondé sur la « *governance* »⁸²⁷, comme démontré, par exemple, par la gestion des services de santé au

⁸²² *Ibidem*, page 228.

⁸²³ BOURDIEU (Pierre), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit, 1989, 569 pages.

⁸²⁴ Notamment les institutions de Bretton Woods.

⁸²⁵ Cf. BUCHANAN (James M.) et MUSGRAVE (Richard A.), *Public finance and public choice. Two contrasting vision of the State*, Cambridge, the MIT Press, 1999.

⁸²⁶ Entendu ici par le rôle central des acteurs publics en tant que concepteurs et exécuteurs des politiques publiques.

⁸²⁷ Entendu par-là l'interaction croissante sur la négociation et sur le partenariat entre une multitude d'acteurs publics et d'acteurs de la société civile.

Mali⁸²⁸. En ce sens, la « *gouvernance* » ne signifie pas tout simplement la conduite du gouvernement de la part de l'État. Mais, elle implique aussi, et surtout, la participation d'autres acteurs à la recherche de solutions concernant les problèmes publics. En d'autres termes, la nouvelle donne préconise non seulement l'émergence d'autres catégories de cadres administratifs à une échelle plus proche de la population, les hauts fonctionnaires territoriaux par exemple, mais aussi des acteurs de la société civile.

§2- Le partage de l'interventionnisme public, l'apparition de la société civile dans l'espace public

La crise de l'État, en laissant libre cours aux expressions multiples de la société civile, doit forcément imposer la nécessité d'une redéfinition des rapports entre l'État et la société civile. Mais le concept de « société civile », au sens Occidental, est-il pertinent au Mali, en Afrique de manière générale ? Que faut-il entendre par « société civile » ? Avant d'analyser l'émergence de la société civile malienne et son influence réelle sur la gouvernance de l'appareil administratif de l'État malien (B), il convient tout d'abord de comprendre le concept de société civile au Mali (A).

A- Définition et concept de société civile au mali

Plus central est le concept de la société civile dans la théorie, plus vive est la bataille pour lui donner une signification unanime. En d'autres termes, sur la définition de la société civile, le consensus n'est pas encore réalisé. De plus, pervers, est la transposition du concept au contexte africain⁸²⁹. C'est pourquoi d'ailleurs pour Alexis Roy, la notion de société civile est, peut être, hâtivement utilisée dans un contexte africain⁸³⁰. Ce concept, développé par les « *Occidentaux* » pour l'analyse de leur démocratie, doit subir un examen avant d'être utilisé

⁸²⁸ FLORIDI (Maurizio), et autres, Mission d'identification des mesures d'accompagnement de la société civile au Mali (Projet 9 ACP MLI 01), *op. cit.*, page 15.

⁸²⁹ Cf. GOMEZ-PEREZ (Muriel) et LECLERC (Jonathan), « La Question de la société civile en question : l'application d'un concept en Afrique », Cours Lectures dirigées, 17 décembre 2009, Université de Laval.

⁸³⁰ ROY (Alexis), « La Société civile dans le débat politique au Mali », in *Cahiers d'Études Africaines*, n°178, volume 2, 2005, page 573.

dans le cadre des études sur les transformations des sociétés extra-occidentales⁸³¹. Il convient donc d'interroger l'usage de la notion ainsi que son utilisation, et de porter une réflexion sur les formes qu'elle peut adopter dans le contexte malien.

En effet, la société civile est généralement définie de façon extrinsèque par opposition à l'État. Ainsi pour Dominique Colas, elle apparaît comme « *l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État* »⁸³². Atchadam Tikpi, membre de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (A.R.G.A.), assimile la société civile « *aux mouvements associatifs de citoyens à but non lucratifs, non partisans et qui, n'ayant pas pour objectif, à la différence des partis politiques, la conquête du pouvoir d'État, participent au développement et à l'épanouissement des populations sur la base d'une implication effective des citoyens dans l'espace public* »⁸³³. Cette acception s'aligne à celle développée par l'UNESCO, selon laquelle, la société civile est « *un ensemble d'organisations ou de groupes constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale ni à la sphère commerciale* »⁸³⁴. Autrement dit, il s'agirait des entités qui s'assignent des missions (généralement d'essence sociale) sans but lucratif et indépendamment de l'État.

Dans une approche un peu restrictive, Moussa Mara, définit la société civile comme « *un conglomerat d'organisation et de citoyens ayant tous la particularité de ne pas être intéressés par la conquête et l'exercice du pouvoir politique* »⁸³⁵. Si cet auteur ne définit la société civile que par opposition au pouvoir politique, le Rapport général de l'atelier de validation de la synthèse des rencontres sur les rôles et responsabilités de la société civile dans un contexte démocratique au Mali⁸³⁶, adopte une approche plus large : « *la société civile est l'ensemble des institutions (associations, organisations syndicales, etc.) à but non lucratif,*

⁸³¹ *Idem.*

⁸³² COLAS (Dominique), *La Pensée politique*, Paris, éditions Larousse, Collection « Textes essentiels », 2002.

⁸³³ TIKPI (Atchadam), « *Légitimité et responsabilité de la société civile en Afrique de l'Ouest* », Contribution à l'atelier de Glasgow sur la société civile, organisé par CIVICUS Assembly, mai 2007

⁸³⁴ *In Perspectives Gestion Publique*, n°41, juin 2013, « Les Acteurs privés de la gestion publique : rôle, impact, enjeux ».

⁸³⁵ MARA (Moussa), *L'État au Mali*, tome 2, *op. cit.*, page 127.

⁸³⁶ Tenu à Bamako les 9 et 10 octobre 2001.

librement constituées, indépendantes du politique et de l'administration publique, et dont le but n'est pas la conquête ou l'exercice du pouvoir public »⁸³⁷.

À partir de ces éléments de définition, on peut s'apercevoir que le concept de société civile au Mali, et en Afrique subsaharienne de façon générale, n'est pas un concept nouveau, mais reste quand même un sujet de discussions, notamment quant à l'étendue de son objet. Ainsi, la période impériale a connu la société civile sous une forme particulière. Elle faisait partie de l'organisation de la vie en communauté et s'organisait sur la base des groupes d'âges, de sexe, des occupations professionnelles, etc. Dans le cadre de la lutte pour l'indépendance, elle a joué un rôle considérable notamment à travers les syndicats. Mais c'est surtout au début des années 1990, à la faveur de la démocratisation qu'on assiste à une floraison du mouvement associatif jusqu'alors limité essentiellement aux syndicats.

Le concept de société civile est un objet paradoxal et mal identifié en Afrique. Premièrement, en temps normal, la société civile forme un duo avec l'État dans un rapport si juste que ce dernier s'efface complètement, dans certains domaines, au profit d'elle. En d'autres termes, dans ces domaines, l'État se laisse représenter et gouverner par la société civile. Deuxièmement, en période de crise, des mouvements sociaux, parfois mal identifiés, se réclamant d'un groupe ou d'une catégorie sociale, envahissent la rue pour contester l'ordre établi. La société civile éclate ainsi d'un coup en « *identités collectives* » (les organisations paysannes, étudiantes, islamiques, des minorités ethniques, etc.). Cette situation montre l'image évidente, non seulement d'un divorce entre l'État et la société civile, mais aussi d'un morcellement de cette dernière en unités insaisissables et destructrices. Pourtant, elle constitue un paramètre important d'analyse du niveau démocratique d'un pays. Sa participation, ou du moins, sa capacité à obliger les pouvoirs publics à tenir compte de ses préoccupations dans la gestion des affaires publiques est une bonne indication de l'harmonie de la vie nationale⁸³⁸. Toutefois, il convient de noter que le concept de société civile pose problème en raison de l'absence de consensus sur ses composantes. Tantôt, elle est confinée aux organisations non gouvernementales ou aux associations, ou limitées à ces deux à l'exclusion des partis politiques. Tantôt elle est élargie aux partis politiques à l'exclusion de

⁸³⁷ Cité par NADEL (Ruedi Felder), NADEL (Marie-Louise Müller), DJIRE (Moussa), « Le Rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation. Etude exploratoire au Mali », Bamako, juillet 2006, page 4.

⁸³⁸ KONE (Diossely), « Démocratie, société civile et gouvernance en Afrique. Etude de cas Malien », Bamako, 1998, page 3.

celui ou de ceux au pouvoir. Sera pris en compte ici son approche globale. En ce sens, la société civile inclut, de façon générale, les individus, les familles, les associations, les organisations bénévoles, bref tout ce qu'on appelle les corps intermédiaires – intermédiaires entre l'État et l'individu- dans la mesure où ils n'émanent pas de l'État, à l'instar par exemple des organisations religieuses, villageoises, etc.

Il faut souligner en outre que la distinction entre acteurs étatiques et acteurs sociaux, que l'on peut appeler acteurs non étatiques, peut être artificielle, à plusieurs égards, contrairement à l'idée de Jean-François Bayart⁸³⁹. Pour ce dernier, il y aurait une distance entre l'État et la société civile en Afrique. Il s'agit d'une confusion en raison des liens étroits qu'entretiennent, parfois, des groupes d'intérêts avec les hauts fonctionnaires, et les acteurs administratifs de façon générale. Cette imbrication conforte la théorie de Georges Lavau à propos de l'Europe, selon laquelle : « *depuis si longtemps, les sociétés civiles et les États se sont tellement mêlés, interpénétrés, contaminés, ont été réellement traversés par des idéologies communes qu'il y a partout de l'étatique dans les sociétés et du civil dans les États* »⁸⁴⁰.

Cette confusion de frontières est une réalité au Mali, en Afrique de façon générale, comme l'ont démontrée Patrick Chabal et Jean-François Daloz⁸⁴¹. Elle se manifeste par le rôle que jouent dans l'action publique certains acteurs, aux contours flous, dont la caractéristique fondamentale est d'être situés entre le public et le privé. Cette catégorie d'acteurs, qualifiée d'acteurs « *intermédiaires* » par Oliver Nay et Andy Smith⁸⁴², et repris par Patrick Hassenteufel⁸⁴³, renvoie au rôle d'interface de ces acteurs, non seulement entre des acteurs privés et des acteurs publics, mais aussi entre les univers institutionnels sectorisés et les

⁸³⁹ BAYART (Jean-François), « La Revanche des sociétés africaines », in BAYART (Jean-François), MBEMBE (Achille) et TOULABOR (Coumi), *La Politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 2^{ème} édition, 2008, page 101.

⁸⁴⁰ LAVAU (Georges), « A Propos de 3 livres sur l'État », in *Revue Française de Science Politique*, Paris, 1980, avril, n°30, volume 2, page 396.

⁸⁴¹ CHABAL (Patrick) et DALOZ (Jean-François), *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, op. cit. , page 28

⁸⁴² NAY (Olivier) et SMITH (Andy), « Les Intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY (Olivier) et SMITH (Andy), sous la direction, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pages 1-21.

⁸⁴³ HASSENTEUFEL (Patrick), *Sociologie politique de l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection « U », 2008, pages 197 et suivantes.

niveaux d'action publique. En effet, un mouvement dérivé de chevauchement au sein de l'État administratif malien se traduit par l'augmentation du nombre de hauts fonctionnaires cumulant des fonctions dans les structures associatives. À titre d'exemple, certains hauts cadres du ministère de la santé, qui ont directement ou indirectement participé au processus du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté (CSLP), étaient aussi engagés, entre autres, comme consultants au sein des ONG⁸⁴⁴.

La confusion de frontières entre État et société civile au Mali renvoie aussi à la controverse subordination de celui-ci à celui-là. C'est également tout le sens du débat entre Hegel, et Marx et Engels. Pour le premier auteur, la société civile ne peut mûrir que dans son rapport à l'État, qui serait le principe même de la cohésion sociale⁸⁴⁵. Cette opinion est loin d'être partagée par les seconds auteurs, selon lesquels, la société civile serait « *le véritable foyer, la véritable scène de toute l'histoire* ». Ils arguent que le maintien de la cohésion sociale serait imputable à la vie civile, laquelle embrasserait l'ensemble de la vie commerciale et industrielle d'une étape, et déborderait par là même l'État et la nation⁸⁴⁶.

Il ne s'agit pas ici de se positionner rapport à ce débat quant à la place de la société civile au Mali, mais l'idée est d'analyser l'émergence de cette société civile dans ses rapports avec l'État administratif. D'ailleurs, si une classification des acteurs composant la société civile est quasiment impossible, puisque les ensembles sont à géométrie variable, une organisation de la société civile ne peut pas se définir par une catégorie d'appartenance, mais par un type d'action, plus précisément d'interaction⁸⁴⁷. De même, dans certains pays, la société civile ne comprend que les associations et les mouvements d'expressions informelles. Dans d'autres, elle s'élargit aussi aux syndicats, églises, fondations, communautés culturelles, partis politiques, etc. En effet, le dualisme n'est pas ici un bon guide, car, il exprime un envers et un endroit, alors que l'approche triangulaire, public/privé/civil, permet de définir chaque pôle pour lui-même.

⁸⁴⁴ Cf. CISSOKO (Kama) et TOURE (Ramatou), « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'Etat. Le cas du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté au Mali », in *Politique africaine*, éditions Karthala, 2005, volume 3, n°99, page 150.

⁸⁴⁵ FOSSAERT (Robert), « La Société civile : mode d'emploi », in MAHEU (Louis) et SALES (Arnaud), sous la direction, *La Recomposition du politique*, Montréal, L'Harmattan et les Presses de l'Université de Montréal, 1991, page 31 (pages 25-41).

⁸⁴⁶ *Idem*.

⁸⁴⁷ MEYER-BISCH (Patrice), « Clarifier et développer les caractéristiques de l'organisation civile », in *Mondes en développement*, 2012, volume 3, n°159, page 108.

Au Mali, l'hétérogénéité de la société civile est marquée par des clivages, à cause notamment de l'influence croissante des partenaires techniques et financiers qui agissent dans le cadre du renforcement des capacités des organisations sociales. Par exemple, il faut souligner la rivalité de fait existant entre la Plate-forme de la société civile, créée en janvier 2000 et soutenue par le PNUD, et le Conseil national de la société civile, institué en mars 2003 et financé par l'USAID. Toutefois, malgré une composition extrêmement hétérogène se traduisant par des clivages internes, la société civile malienne s'émerge et se positionne tant bien que mal comme une troisième voie pour la gestion des politiques publiques au Mali, même si certains⁸⁴⁸ lient cette émergence à un argument idéologique libéral de l'État minimal tel que véhiculé par les institutions financières internationales.

B- L'émergence de la société civile et son influence sur la gouvernance de l'État administratif : pour l'institutionnalisation du processus participatif

Au Mali, l'émergence de la société civile met en lumière deux mouvements complexes et contradictoires. D'un côté, s'annonce le processus de mise en dépendance de la société civile, sans forcément de confusion, et celui de la totalisation étatique, promue par certains acteurs sociaux qui tirent profit de cette dépendance. De l'autre, il y a le travail fallacieux de réappropriation et de dé-totalisation de l'État par la société civile, qui n'échappe guère aux contraintes de la dépendance. Cette dernière tendance conforte la thèse de Bertrand Badie et de Pierre Birnbaum, selon laquelle « *L'État en Afrique et comme en Asie est un pur produit d'importation...* »⁸⁴⁹.

Au regard de cette dernière approche, la société civile apparaît, dans bon nombre de pays issus de la décolonisation, comme porteuse de tous les dangers, car, elle peut se présenter comme l'ombre d'un « *État importé* », un « *État carcan* ». De ce fait, la société civile risque donc de servir de mythe. Selon Patrice Meyer-Bisch, « *expression d'un peuple fantôme, elle est supposée, par l'aide au développement et par les pouvoirs en place, en partie nourrie par eux si ce n'est créée de toutes pièces en lieu et place de communautés*

⁸⁴⁸ CHABAL (Patrick), DALOZ (Jean-François), etc.

⁸⁴⁹ Cf. BADIE (Bertrand), et BIRNBAUM (Pierre), *Sociologie de l'État*, Paris, éditions Hachette, 1982, 238 pages.

vivantes plus ou moins anciennes »⁸⁵⁰. Dans cette approche, la société civile se présente comme un costume inadapté à ces corps multiethniques nourris de longues traditions, qui sont d'un tout autre ordre, d'une toute autre richesse culturelle⁸⁵¹. Or, ce qu'il faut retenir, ici, contrairement à cette logique, c'est que l'État démocratique reçoit sa légitimité de toutes les expressions citoyennes, notamment celles des communautés culturelles qui sont des véritables laboratoires capables d'offrir à chaque citoyen des opportunités et des moyens de participer concrètement au pilotage des structures sociales et des actions publiques les concernant.

L'Accord de Cotonou, signé entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) et l'Union Européenne (U.E.) en 2000, propose la conciliation entre la responsabilité, qui revient légitimement aux gouvernements centraux dans les processus de développement, et la nécessité d'une meilleure participation des autres acteurs de la société civile. Leur participation ne doit pas être seulement une simple figuration, comme on aurait pu affirmer dans les années 70. Mais, d'une part, elle doit stratégiquement et techniquement être nécessaire pour faire fonctionner des services fondamentaux comme la santé et l'éducation, faire face aux demandes de la population et résoudre les problèmes prioritaires tant en milieu urbain que rural ou même avancer dans la résolution de conflits et la réconciliation. Certaines missions de l'État, comme la sécurité, l'accès aux services de base, demeureront inefficaces, voire impossibles sans une mobilisation réelle des acteurs de la société civile. D'autre part, cette participation de la société civile doit légitimer ce système fondé sur la notion de « *governance* ».

Au Mali, si l'avènement de la démocratie marque un tournant important en matière de gouvernance, c'est-à-dire, concernant la façon de gouverner, de gérer l'action publique, l'Accord de Cotonou a accéléré l'implication de la société civile dans la définition, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques. L'une des grandes innovations de cet Accord a trait à la reconnaissance juridique de la participation d'acteurs, autres que l'État, dans le processus de développement et de coopération⁸⁵².

Le Programme Indicatif National pour le 9^{ème} puis pour le 10^{ème} Fonds Européen de Développement (F.E.D.) consacre une attention particulière à la problématique de l'appui et du renforcement des capacités des acteurs non étatiques au Mali qui devrait absorber une

⁸⁵⁰ MEYER-BISCH (Patrice), *op. cit.*, page 105.

⁸⁵¹ *Ibidem*, page 106.

⁸⁵² Cf. Article 4 de l'Accord de Cotonou.

partie importante du F.E.D. allouée au secteur hors concentration⁸⁵³. Le Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile (P.A.O.S.C.), quant à lui, vise à renforcer les Organisations de la Société Civile (O.S.C.) maliennes afin de favoriser leur participation aux processus démocratiques, de réforme de l'État, ainsi que de mieux jouer leur rôle d'acteurs de développement et de changement social. En effet, la société civile malienne joue un rôle croissant dans la lutte contre la pauvreté et la prévention des conflits et est de plus en plus associée à la mise en œuvre de la décentralisation⁸⁵⁴ et de la stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté⁸⁵⁵.

Cependant, les O.S.C. maliennes restent encore confrontées à des problèmes de capacité et de reconnaissance, et doivent notamment consolider leurs modalités de concertation et leurs stratégies ainsi que renforcer leur implication dans les processus de définition des politiques publiques et leur rôle de veille sur la bonne mise en œuvre de celles-ci. Ainsi, la société civile ne doit pas, comme c'est malheureusement le cas en Afrique, selon Jean-François Bayart⁸⁵⁶, tarauder l'État « *en creux* ». Elle doit plutôt constituer une force alternative. Elle doit aussi être conçue comme une institution qui travaille de façon constructive à l'avancement du bien commun avec l'État. Pour reprendre l'idée de Robert Fossaert⁸⁵⁷, elle doit ainsi empêcher l'État d'exercer le monopole du pouvoir. C'est pourquoi d'ailleurs certaines O.S.C. agissent souvent comme agents de l'État dans la mise œuvre de certaines politiques publiques au niveau local. Mais le transfert des fonds et l'asymétrie informationnelle implique généralement une relation « *principal-agent* »⁸⁵⁸ entre les O.S.C. et les hauts fonctionnaires, le gouvernement d'une manière générale. Cette asymétrie informationnelle est caractérisée assez souvent par le contrôle de la part du « *principal* » (État) et par des efforts pour cacher des informations et agir dans leur propre

⁸⁵³ FLORIDI (Maurizio), SANZ CORELLA (Béatrix), autres, *op. cit.*, page 12.

⁸⁵⁴ Cf. NADEL (Ruedi Felder), NADEL (Marie-Laure Müller), DJIRE (Moussa), « Le Rôle des organisations de la société civile dans le processus de la décentralisation. Etude exploratoire au Mali », Bamako, juillet 2006, 61 pages.

⁸⁵⁵ Cf. CISSOKO (Kama) et TOURE (Ramatou), « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », in *Politique africaine*, éditions Karthala, 2005, volume 3, n°99, pages 142-154.

⁸⁵⁶ BAYART (Jean-François), « La Revanche des sociétés africaines », *op. cit.*, page 114.

⁸⁵⁷ FOSSAERT (Robert), *La Société, tome 5, les États*, Paris, Seuil, 1981, page 425. (574 pages).

⁸⁵⁸ Sur cette question cf. SHEHU GREMAUD (Arbesa), « La Relation entre l'État et les ONG dans le cadre de l'aide publique au développement : une approche du cas suisse selon le modèle principal-agent », in *Mondes en développement*, volume 40, 2012/3, n°159, pages 73-88.

intérêt par l'« agent » (O.S.C.). En plus, traditionnellement au Mali, l'administration et la société civile étant compartimentés, la première, d'essence supérieure, estime n'avoir pas de leçons à recevoir de la seconde. Toutefois, dans le contexte malien, la théorie de « *principal-agent* » se caractérise plutôt par le contrôle et l'influence du principal (bailleur de fonds) sur l'agent (ONG), qui échappe souvent à la vigilance de l'État. Ce dernier a donc adopté des cadres juridiques pour remédier un peu à cette situation.

Dans un monde de plus en plus complexe et incertain, l'État reste un cadre privilégié de formation des identités collectives et un dispositif fondamental d'intégration sociale. Il lui appartient de « *recréer sans cesse le lien social toujours en passe de se rompre* »⁸⁵⁹, en incarnant les valeurs communes à l'ensemble des citoyens, en arbitrant les conflits d'intérêts, en prenant en charge la gestion des risques, en gérant les services collectifs « *Maître des horloges* », en tant que garant de la continuité et protecteur du futur, l'État apparaît comme « *le tisserand* », protecteur de lien social, et un « *thaumaturge* », organisateur du progrès⁸⁶⁰. La médiation étatique apparaît ainsi indispensable pour contrebalancer les effets socialement déstructurants de la mondialisation, avec laquelle elle forme désormais un couple indissociable pour deux raisons fondamentales, selon Jacques Chevallier. La première raison est symbolique. L'État constitue plus que jamais un point de repère, indispensable pour que les individus puissent se situer dans le temps et dans l'espace. Même si les référents identitaires tendent à éclater, le lien civique continue à résulter avant tout de l'appartenance à l'État-Nation. La pression des mouvements « *nationalitaires* » pour obtenir la création d'un État atteste assez de cette importance symbolique. L'État apparaît comme le gardien et le garant de la pérennité d'un ensemble de traditions et de valeurs autour desquelles chacun peut se reconnaître et s'identifier.

La deuxième raison est plus concrète, l'État a ensuite pour tâche de produire du collectif en rassemblant les membres autour de références communes. Dans les dispositifs de socialisation, l'État malien a toujours exercé une forte emprise sur l'éducation et la culture, perçues comme un instrument privilégié d'unification nationale.

En somme, si l'émergence de la société civile malienne est notoire, il convient toutefois de noter que la suspicion à son égard demeure la règle. En Afrique, les États sont jaloux de leur souveraineté. Ils veulent tout contrôler. Tout ce qui leur échappe est donc objet de suspicion. Il

⁸⁵⁹ CHEVALLIER (Jacques), *L'État post-moderne*, op. cit., page 22.

⁸⁶⁰ Cf. DELMAS (Pierre), *Le Maître des horloges*, Paris, O. Jacob, 1991.

y a aussi la dépendance financière, voire idéologique à l'égard des partenaires extérieurs de la plupart des organisations de la société civile, ayant une certaine envergure, qui inquiète beaucoup d'États africains. Cependant, pour être en phase avec le nouveau mode d'action publique de l'État basé sur le partenariat, il faut aller au-delà de ces suspicions et inquiétudes à l'égard de la société civile pour amorcer une nouvelle définition des relations entre les instances administratives et sociales au Mali.

Section 2- Le renforcement des intermédiations et des représentations entre instances administratives et sociales : un facteur de réduction du fossé entre l'État malien et la société civile

Selon la conception hégélienne, la société civile est « *le monde des besoins* »⁸⁶¹, par opposition au principe d'ordre qu'est l'État. La société civile couvre tout le champ d'activité sociale où fonctionne librement l'intérêt personnel. Dans ce contexte, la cohabitation n'est pas si facile entre, d'une part, le souci pour l'État administratif de maintenir l'ordre public (la sécurité, la tranquillité, la moralité, la salubrité publique), et d'autre part, la garantie des libertés individuelles et collectives offertes aux membres de la société civile.

Le fossé se creusera davantage entre les deux leviers s'il n'y a pas d'intermédiations entre les autorités administratives et les acteurs de la société civile. La société civile, loin d'être un espace ordonné, apparaît comme le théâtre de l'antagonisme social, c'est-à-dire la dimension où, selon l'expression de Georg Hegel, « *chacun a sa propre fin et tout le reste n'est rien* »⁸⁶². Toutefois, cette société civile ne peut non plus exister sans rapport avec les autres. Le rapport peut s'établir notamment grâce à la médiation avec l'État. À titre d'illustration, l'administration de la justice et de la police deviennent de ce fait un aspect essentiel du gouvernement de la société civile, tout en permettant de fixer et de faire respecter les droits des individus.

Il s'agira en effet, ici, d'examiner la jonction de l'État administratif et de la société civile, c'est-à-dire leurs diverses surfaces de contacts et leurs diverses formes d'interpénétration. Pour ce faire, il faut sortir du syndrome de la bipolarisation (§1), pour

⁸⁶¹ HEGEL (Georg Wilhelm Friedrich), *Fondements de la philosophie du droit*, paragraphe 245, 1821.

⁸⁶² *Idem.*

privilégier la voie de l'intermédiation (§2) dans une approche qui permettra à la société civile d'exercer pleinement ses fonctions (§3).

§1- Sortir du syndrome de la bipolarisation pour redéfinir les relations croisées entre État administratif et société civile

La représentation dichotomique de la société (État/société civile) a été systématisée par la doctrine libérale qui lui donne à la fois une portée descriptive et normative⁸⁶³. Elle consiste, en effet, à séparer institutionnellement les deux sphères : une sphère publique ou politique, incarnée dans l'État, et une sphère économique ou privée que Hegel a désignée sous le nom de « *société civile* ». Le dogme central de la doctrine libérale consiste à séparer l'État de la société civile. Cette séparation a d'ailleurs été consacrée par le droit. Sur la base de celui-ci, il existe des institutions publiques, soumises au droit public, employant des agents publics, bénéficiant des prérogatives de « *puissance publique* », d'une part, et des institutions privées, soumises au droit privé, employant des salariés privés et utilisant de façon prépondérante la voie contractuelle pour atteindre leurs fins. La doctrine juridique malienne, fortement inspirée de celle de la France, a aussi contribué à creuser le fossé entre l'État administratif et le reste de la société.

En matière administrative, si la principale force du système de l'administration coloniale française a été d'instrumentaliser les encadrements de la population existants pour asseoir son autorité, il faut reconnaître que ce système a créé une scission entre lui-même et les encadrements des groupes sociaux légitimes, tout en encrant l'État dans une logique autoritaire et étrangère aux populations. Cette fracture entre le niveau administratif et le niveau social, comme l'observe Eric Idelman⁸⁶⁴, perdure encore aujourd'hui au Mali. La situation produit, selon Eric Idelman, des effets pervers qui sont entre autres, la multitude des paysans « *délinquants* », « *des pratiques nuisibles de certains agents* »⁸⁶⁵, etc.

⁸⁶³ LOSCHAK (Danièle), « La Société civile : du concept au gadget », *op. cit.*, page 47.

⁸⁶⁴ IDELMAN (Eric), *Le Transfert des compétences en gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (Mali). De l'encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux*, thèse de doctorat de Géographie humaine, économique et régionale, Université de Paris X, décembre 2008, page 223.

⁸⁶⁵ *Idem.*

En revanche, la société civile, de part la diversité de ses composantes et de ses intérêts, ne peut former un groupement homogène qui pourrait être représenté par une seule voix. Elle n'est pas non plus une masse de citoyens isolés, qui représenteraient leurs intérêts de façon individuelle. Aussi, conçoit-on clairement que l'État et les divers éléments de la société civile participent concurremment d'une même fonction sociale qui est d'organiser les hommes en société. À partir de là, les rapports entre l'État et la société civile deviennent intelligibles. L'État est l'organisation sociale par excellence. Il enveloppe toute la société, il exprime le rapport des forces entre les classes, il réprime ou canalise les luttes des classes hostiles à l'ordre établi et il tendrait au monopole de l'organisation sociale. Et si tout cela n'était qu'un immense réseau des micro-pouvoirs familiaux et villageois. Comme l'a souligné Danièle Loschak, « *la réalité sociale ne peut plus sans artifice ni arbitraire être représentée à l'aide de cette dichotomie simple : État d'un côté, la société civile de l'autre* »⁸⁶⁶. Elle appelle à la « *dépolarisation de l'espace social* »⁸⁶⁷.

Aujourd'hui, l'environnement international, de plus en plus normatif, requiert une plus grande collaboration entre États et acteurs sociaux. Si dans les discours, l'État malien tente d'intégrer les acteurs de la société civile dans la conduite des politiques publiques, il faut reconnaître toutefois que les acteurs sociaux ont peu d'influence sur les politiques macroéconomiques. Si bien que le directeur exécutif du Conseil national de concertation et d'appui aux ONG déplore que « *la culture de la participation de la société civile dans les prises de décision n'existe pas dans les institutions* »⁸⁶⁸. De plus, si les revendications des acteurs sociaux sont tolérées dans certains secteurs particuliers, il y a d'autres où leur présence n'est simplement pas jugée nécessaire. Tel est le cas du secteur de la macroéconomie où la société civile ne joue pas réellement un grand rôle en raison de la prédominance des hauts fonctionnaires, économistes, statisticiens, financiers, etc. Elle semble même déconnectée de ce domaine laissant champ libre aux acteurs étatiques⁸⁶⁹.

Pour ainsi remédier à ces insuffisances, l'instauration de partenariats avec les institutions plus autonomes à l'égard de l'État et des partenaires financiers pourrait permettre à la société civile malienne de constituer une véritable troisième force face à l'État et aux bailleurs de fonds.

⁸⁶⁶ LOSCHAK (Danièle), *ibidem*.

⁸⁶⁷ *Ibidem*, page 50.

⁸⁶⁸ CISSOKO (Kama) et TOURE (Ramatou), *op.cit.*, page 152.

⁸⁶⁹ *Idem*.

§2- Privilégier la voie de l'intermédiation

Selon la conception hégélienne, la séparation entre la société civile et l'État porte, d'un côté, sur une société civile, « *le système des besoins* », la *sphère de la production*, « *la bürgerliche Gesellschaft* », l'ensemble des individus poursuivant « *des fins égoïstes et particulières* », de l'autre, « *l'État, incarnation de l'intérêt général* ». ⁸⁷⁰ En effet, l'opposition entre ces deux instances est surmontée par le fait que la société civile, qui ne poursuit qu'un but « *limité et fini* », n'est que l'un des « *moments* » de l'État comme « *totalité* » qui à son tour n'est qu'une combinaison des intérêts particuliers ⁸⁷¹.

Cependant, au Mali, et en Afrique d'une manière générale, cette dichotomie entre l'État et la société civile est assez souvent difficile à saisir. En d'autres termes, il n'est guère facile de distinguer les instances administratives des instances sociétales. Parce qu'aux marches de l'État, peuvent foisonner des organisations, des réseaux formels ou informels, dont la nature sociale ou administrative est imprécise. Ces derniers alternent l'action de l'État à l'endroit de la société civile, ou favorisent l'intrusion de la société dans la sphère étatique ⁸⁷². La Maison du Hadj du Mali ⁸⁷³ est une belle illustration de cette intrusion sociale, précisément religieuse, dans les arènes de l'État laïc malien.

Quant aux acteurs, la délimitation de leurs frontières devient souvent une entreprise périlleuse, en raison de leur double appartenance. Comme le décrit Djoumè Sylla: «...*dans la pratique, l'on se rend compte que certains acteurs bicéphales se réclament eux aussi de la société civile. La double casquette changeante qu'ils portent en fonction des circonstances et en fonction du temps fait d'eux tantôt des acteurs politiques (élus, responsables de partis politiques, etc.) tantôt des acteurs de la société civile (responsables d'ONG ou d'associations) et vice versa...*» ⁸⁷⁴. Toutefois, loin d'être propre aux pays africains, en général, cette situation apparaît également dans certains pays développés. Danièle Loschak en conclut

⁸⁷⁰ Cité par TIMSIT (Gérard), *Administrations et États : étude comparée*, op. cit., pages 216 et suivantes.

⁸⁷¹ *Idem*.

⁸⁷² *Ibidem*, page 226.

⁸⁷³ Conformément à la loi n° 04-028 du 27 juillet 2004, la Maison du Hadj est un établissement public à caractère administratif, mis sous la tutelle du Ministère en charge de l'Administration territoriale, dont la mission est de contribuer à l'organisation du pèlerinage musulman et de la « *oumra* ».

⁸⁷⁴ SYLLA (Djoumè), « Esquisse sur l'état des lieux de la société civile au Mali », forum sur la société civile et le NEPAD, avril 2002.

que dans les pays occidentaux de tradition libérale, la dichotomie entre société et État fait désormais partie de « *l'imaginaire du capitalisme* »⁸⁷⁵.

Dans un contexte malien, voire africain, on ne sait plus où finit l'État ni où commence la société civile. Cette situation s'explique par le fait que l'État envahit progressivement, non seulement, l'ensemble du champ social, mais aussi en raison d'une réorganisation des rapports entre les deux sphères. À cet égard, la bipartition du champ social ne correspond réellement pas à l'état véritable de ces rapports, mais plutôt à un état simplement tendanciel.

En effet, la prise en compte de la dimension interne des acteurs de la société civile peut conduire aussi à séparer moins fortement des groupes d'intérêts de l'État, parce que celui-ci peut jouer un rôle déterminant dans la structuration de ceux-là, c'est-à-dire dans le processus d'organisation collective des intérêts. Ainsi, dans un premier temps, l'État peut intervenir en reconnaissant un groupe d'intérêts, ce qui lui donne accès aux autorités publiques mais aussi une série de droits (telle que la représentation institutionnelle) et de moyens (sous la forme notamment de subventions). L'État participe aussi à la structuration des groupes d'intérêts par le rôle qu'il leur confère dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Il convient donc d'insister sur les médiations qui ont toujours existé entre l'État administratif et la société civile au Mali, dont la première forme sur le mécanisme de la représentation politique. La représentation politique n'est-elle pas la passerelle, le trait d'union qui fait communiquer entre l'État et la société civile, et permet de penser l'unité du tout social par-delà sa division en deux sphères séparées ? En ce sens, les hauts fonctionnaires représentent, en amont, la nation, le peuple, donc l'ensemble des citoyens. En aval, ils parlent et agissent au nom de l'État. Les hauts fonctionnaires, et les représentants de l'État d'une manière générale sont chargés d'exprimer dans la sphère publique les besoins et désirs émanant de la société civile. De ce fait, en tant qu'organes de l'État, ils sont habilités à recourir à la contrainte pour accomplir les tâches d'intérêt général, préserver l'ordre public, et plus généralement assurer les conditions d'un déroulement harmonieux des activités sociales.

Quel que soit le degré d'institutionnalisation de l'État administratif, le passage de la société civile à l'État s'effectue par le biais des représentations. Ainsi, pour citer Danièle Loschak, « *l'État commence avec les citoyens, mais les citoyens appartiennent aussi- surtout- à la société* »⁸⁷⁶. Dans le même ordre d'idées, en matière de représentation, l'État n'existe pas

⁸⁷⁵ LOSCHAK (Danièle), « La Société civile : du concept au gadget », 1986, page 46.

⁸⁷⁶ LOSCHAK (Danièle), *op. cit.*, page 60.

en tant que tel, il n'existe que par des organes habilités à parler en son nom et des appareils chargés de mettre en œuvre les décisions prises en son nom. Ces organes ou appareils sont bien composés des hauts fonctionnaires, qui sont non seulement issus de la société civile, mais conservent avec elle des liens nécessaires. C'est pourquoi, selon Danièle Loschak, dire que l'État est distinct et séparé de la société relève toujours de la métaphore⁸⁷⁷. Les hauts fonctionnaires ne planent donc pas dans le ciel, ils ont la tête dans les sphères éthérées de l'État, ils ont les pieds dans la société civile, tout au moins comme consommateurs ou usagers des services publics.

Le modèle de l'intermédiation apparaît comme un mécanisme répondant à ce souci de dialogue formel et permanent entre l'État malien et les instances sociales. Ainsi, selon Gordon White, la société civile « *est un domaine intermédiaire de transition entre l'État et la famille, habité par les organisations séparées de l'État, qui bénéficie de l'autonomie en ce qui concerne l'État, et qui est formé volontairement par les membres de la société afin de protéger ou d'étendre leurs intérêts ou valeurs* »⁸⁷⁸. Ce domaine de transition est très varié au Mali, notamment à cause de la diversité des composantes de la société civile : des groupes d'intérêts dits « *modernes* », comme les syndicats, les associations professionnelles d'une part, et des organisations dites « *traditionnelles* », basées sur la parenté, l'ethnicité, la culture ou la religion, d'autre part⁸⁷⁹.

Par ce biais, et grâce aux pratiques d'intermédiation, de représentation des intérêts auprès des instances administratives, notamment par le truchement des hauts fonctionnaires, les instances sociales atteignent facilement les instances administratives, mettant en cause la séparation stricte entre État administratif et société, théorisée par Hegel. L'avantage de ces imbrications (intermédiations) a donc trait au fait que celles-ci contribuent à combler le fossé réel entre l'État et la société par les trois mécanismes développés par Philippe C. Schmitter : le pluralisme, le corporatisme et le syndicalisme⁸⁸⁰. A ces trois modèles, il faut ajouter le modèle « *protestataire* », dont fait référence Frank L. Wilson pour analyser les politiques de

⁸⁷⁷ *Ibidem*, page 60.

⁸⁷⁸ WHITE (Gordon), *Civil society, democratization (I): clearing the analytical ground*, Democratization, pages 375-390, cite par NADEL (Ruedi Felder) et autres, *op. cit.*, page 4.

⁸⁷⁹ La diversité peut s'apercevoir aussi entre les organisations formelles, d'un côté, et des organisations ou réseaux informels, etc., de l'autre.

⁸⁸⁰ SCHMITTER (Philippe C.), « Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe », in SCHMITTER (Philippe C.) et LEHMBRUCH (G.), *Trends toward corporatist intermediation*, London, Sage, 1979, pages 63-94.

la révolte et de la contestation en France⁸⁸¹. Mais, appliqué au cas malien, ce modèle se traduit par les efforts déployés par certains groupes sociaux en vue de mobiliser l'opinion ou leur base contre les propositions gouvernementales. Ainsi, la mobilisation massive de l'opinion nationale par les organisations musulmanes contre l'entrée en vigueur du Code du mariage, des personnes et de la famille, pourtant adopté par le Parlement malien en 2010 à la majorité écrasante, illustre parfaitement ce modèle « *protestataire* ». Cette forte pression sociale et « *contestataire* » a donc obligé le président de la République à sursoir au processus de promulgation du texte contesté et à en demander au Parlement une seconde lecture. Le travail de préparation de ce projet de loi, mené préalablement par les hauts fonctionnaires et les politiques, a été publiquement critiqué par le Chef de l'Exécutif.

Le but de la voie de l'intermédiation est de définir la place des groupes d'intérêts dans la vie politico-administrative et d'analyser la manière dont ces instances sociales établissent et maintiennent le contact avec les hauts fonctionnaires, d'une manière générale avec les représentants de l'État. Ce qui est essentiel dans un tel système de gouvernance c'est la reconnaissance des rôles bien précis des deux typologies d'acteurs concernés : les acteurs administratifs et les acteurs de la société civile. Les deux acteurs sont nécessaires et complémentaires, et leur relation doit se situer dans un plan d'équilibre de forces, essentiel pour l'établissement des rapports basés sur le partenariat.

La consolidation d'un groupe d'acteurs passe donc nécessairement par la consolidation des autres acteurs, et non pas, par l'affaiblissement de ces derniers. En effet, il faut reconnaître que la société civile ne peut pas remplacer les fonctions de l'État, mais doit participer à toute sorte de politiques publiques tout en intégrant le point de vue étatique grâce à sa connaissance, très souvent exclusive, des problèmes en question sur le plan local, régional et même national. Finalement, préciser que cette logique bipartite qui caractérise l'approche « *gouvernance* » est applicable à plusieurs niveaux d'analyse : *micro*, *meso* et *macro*.

Par ailleurs, le Mali est par excellence un pays de médiations et d'intermédiations sociales. Autant de caractéristiques pouvant être consacrées, formalisées pour que de manière officielle, ces valeurs anciennes puissent être mises à profit, notamment dans les rapports entre l'État administratif et la société. Ces rapports peuvent bénéficier de

⁸⁸¹ WILSON (Frank L.), « Les Groupes d'intérêt sous la cinquième république : test de trois modèles théoriques de l'intégration entre groupes et gouvernement », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, avril 1983, n°2, volume 33, pages 220-254.

l'institutionnalisation de la médiation inspirée des cultures du pays. Il s'agit en fait de donner un rôle officiel et formel à la société civile en phase avec son statut et en adéquation avec certaines de ses caractéristiques. En effet, la société civile doit être formellement reconnue par l'État comme un acteur. Cette reconnaissance lui ferait jouer un rôle de partenaire incontournable de l'action publique de l'État malien. Moussa Mara va plus loin en soutenant qu' « aucune décision politique, ni aucun texte, aucune manifestation de l'État ne doit être conçue et/ ou appliqué sans que ceux ou celles à qui sont en les destinataires n'aient été consultés »⁸⁸².

Malheureusement, le canevas des relations formelles entre l'État et les O.S.C. ne comprend que l'agrément, l'accord-cadre, réunions nationales et régionales de concertation. Il n'existe pas de cadre formel de concertation réunissant l'ensemble des O.S.C. Le seul cadre régulier et clairement établi concerne les associations signataires d'accord-cadre avec le gouvernement, y compris les O.N.G.

L'administration s'affirme *de facto* comme extérieure à la société qu'elle est appelée à gérer. Elle s'en exclut pour mieux l'exploiter, ou encore elle intervient du haut pour drainer les populations vers un meilleur avenir, que celles-ci ne conçoivent d'ailleurs pas, ou même ne souhaitent forcément pas. Malgré cet état de fait, la société civile continue à assurer la socialisation des populations au niveau des villages. Certaines populations réagissent souvent aux impulsions suscitées par l'administration, et définissent de nouvelles modalités d'action en vue d'influencer les décisions et les politiques mises en œuvre par l'État.

On voit donc un décalage entre ce dernier et les structures sociales. Cependant, en partageant l'idée de Dominique Darbon⁸⁸³, il n'y aurait pas de dualisme entre les deux mondes, mais plutôt un état variable de syncrétisme, dont les manifestations les plus fréquentes sont les oppositions et les résistances de la part de la société civile. Il ressort de cette situation une série de relations instables à base de concurrence et d'adaptation entre des institutions sociales et leurs correspondantes au sein de l'État administratif. C'est ce que Dominique Darbon tente de qualifier d'administration inexistante en raison d'une absence de processus de socialisation et d'intégration dans l'histoire sociale locale⁸⁸⁴.

⁸⁸² MARA (Moussa), *L'État au Mali*, tome 2, *op. cit.*, page 142.

⁸⁸³ DARBON (Dominique), *L'Administration et le paysan en Casamance (Essai d'anthropologie administrative)*, Paris, éditions A. Pedone, C.E.A.N, Collection « Afrique Noire », 1988, page 16.

⁸⁸⁴ *Idem.*

L'identification des principaux axes relationnels entre l'État et la société civile pourrait permettre de comprendre la tendance à la pénétration mutuelle entre l'État et la société, notamment par l'absence de construction et de consolidation d'une bureaucratie indépendante, clairement séparée de la sphère privée des individus⁸⁸⁵. En effet, trois principaux éléments permettent de prendre la mesure de la nature des relations de la société civile avec l'appareil d'État : la question de l'institutionnalisation de l'État, celle de la responsabilité politique des gouvernants à l'égard des gouvernés, et celle de son autonomie par rapport au pouvoir politique.

En effet, si l'unanimité se dessine autour de l'intrusion de l'État dans les sociétés civiles africaines, les opinions divergent quant à l'administration prise au piège par ces entités sociales dont elle subit les influences. Inversement, la société civile s'infiltre dans l'organisation administrative. Elle impose des relais nécessaires, influence les décisions à son image, et redéfinit les légitimités et la nature des actes. En d'autres termes, elle perturbe la logique administrative, à tel point que Claudette Savonnet-Guyot se demandait si l'État n'était pas le prolongement des structures sociales qui lui préexistent, et de ce fait, n'était pas une simple reproduction⁸⁸⁶. A cet égard, Jean-François Bayart parle de la revanche de la société civile africaine sur les États⁸⁸⁷.

Les hauts fonctionnaires ont rationnellement promu et supporté la sous-institutionnalisation de l'État afin de profiter de leurs pouvoirs discrétionnaires dans le but ultime de reproduire leurs dominations et d'extraire les ressources publiques pour leurs propres bénéfices. Cette tendance à la sous-institutionnalisation des États est illustrée au Mali par un appareil administratif qui se caractérise par son dédoublement fonctionnel. En ce sens, il apparaît une administration parallèle qui coexiste en marge de la bureaucratie classique de l'État. Cette situation permet souvent aux hauts fonctionnaires, et aux autres agents de l'État d'une manière générale, d'exercer deux fonctions : l'une de service public, et l'autre, de caractère privé en relation directe avec le monde socio-économique. Ces dernières activités prennent souvent le dessus sur les premières, malgré les mises en garde insérées dans le statut général des fonctionnaires.

⁸⁸⁵ PETITHOMME (Mathieu), *Les Élités postcoloniales et le pouvoir politique en Afrique subsaharienne : la politique contre le développement*, Paris, L'Harmattan, 2009, (312 pages), pages 129 et suivantes.

⁸⁸⁶ SAVONNET-GUYOT (Claudette), « Espace politique et paysannats d'Afrique noire », in *L'homme et la société*, 1973, numéro 27, pages 149-168.

⁸⁸⁷ BAYART (Jean-François), « La Revanche des sociétés », *op. cit.*

Contrairement à certaines idées néo-marxistes soulignant la possibilité de réorganiser le pouvoir politique à partir de la société, et sur le long terme, de substituer les structures étatiques par d'autres formes d'organisations politiques plus locales et décentralisées, la thèse de l'indépendance de la société civile africaine à l'égard du pouvoir politique n'a que peu de fondements empiriques, selon Mathieu Petithomme⁸⁸⁸. Cependant, l'idée d'une autonomie de la société civile marque ses limites face à la prévalence, la centralité et la persistance des pratiques clientélistes et des réseaux d'interdépendances, qui tendent à inclure les acteurs sociaux au sein de relations certes inégales, mais bien réelles avec les élites administratives et politiques. Dans un contexte de rareté des ressources disponibles, seule une relation privilégiée avec un haut fonctionnaire, ou d'une manière générale un membre influent de l'appareil bureaucratique, permet d'obtenir des biens. Mais ces biens, qui sont théoriquement à la disposition du plus grand nombre, par leurs caractères de biens publics, se convertissent en pratique en propriétés privées de certains hauts fonctionnaires « *tout-puissants* ». Ainsi, se trouveront, *de facto*, dans des situations marginales en termes d'accessibilité aux services publics, des groupes n'ayant pas de représentants, de défenseurs de leurs intérêts au sein de l'appareil d'État. De ce fait, l'accès aux ressources publiques est rendu possible grâce à l'existence de partenariats discrétionnaires entre membres de l'appareil d'État et acteurs sociaux.

Alors, parvenir à survivre sans apport extérieur devient un signe de résistance. À titre d'illustration, les nomades font partie des acteurs sociaux entièrement capables de vivre sans s'appuyer sur un quelconque soutien d'un membre de l'appareil d'État.

Mais, par rapport à l'évaluation du fonctionnement de l'État, cela sous-entend que l'État lui-même n'est pas en mesure de traduire sa souveraineté formelle en une capacité d'action sur le terrain⁸⁸⁹.

Deux chercheurs maliens, Ambroise Dakouo et Bakary Sangaré déclarent que : « *Si nous sommes d'accord que l'État fonctionne par les institutions mises en place, il est impératif que les personnes qui incarnent ces institutions fassent preuve de respect des règles et procédures de gestion de ces institutions. Faute de quoi, il sera porté atteinte à la crédibilité de nos institutions et par ricochet à l'État. Aussi, c'est une réalité qu'au Mali le social tient une place non négligeable dans les rapports quotidiens, cependant il faut savoir*

⁸⁸⁸ *Ibidem*, page 131.

⁸⁸⁹ PETITHOMME (Mathieu), *op. cit.*, page 132.

faire preuve de rigueur pour éviter l'imbrication du social dans la gestion administrative sensée satisfaire l'intérêt général »⁸⁹⁰. A l'appui de cette réflexion, la théorie du développement politique soutient que pour se consolider de manière satisfaisante, un État doit promouvoir et se doter d'une sphère publique formellement reconnaissable et structurellement différenciée de la sphère privée des individus⁸⁹¹. Une telle institutionnalisation doit impliquer le renforcement d'une bureaucratie indépendante qui suivrait des normes définies de rationalité économique et politique. Contrairement à cette approche, selon Mathieu Petithomme, il ne semble pas encore exister en Afrique subsaharienne de différenciation claire entre les sphères privées et publiques d'une part, mais aussi entre les sphères formelles et informelles d'autre part⁸⁹². Comme on l'a précédemment vu, la sphère publique formelle se confond et se dissout souvent avec les autres sphères de la vie sociale, renforçant ainsi le surdéveloppement de la sphère informelle au sein des systèmes administratifs⁸⁹³.

Cette situation n'est pas exclusivement à l'avantage des acteurs sociaux. Bien au contraire, elle permet, grâce à l'octroi fréquent de prébendes et privilèges, à l'extraction des ressources publiques à des fins personnelles, des hauts fonctionnaires se voient leurs gains progressivement rehaussés par rapport au travail réel qu'ils accomplissent. Dans le même ordre d'idées, Béatrice Hibou soutient que, dans le cadre de la « *privatisation des États* », les élites administratives et politiques des États subsahariens accordent peu d'intérêts à la problématique d'institutionnalisation de l'État administratif transparent où les normes de conduites sont prédéfinies et respectées par tous⁸⁹⁴. En effet, la progressive pénétration de l'État par les acteurs sociaux les plus influents est systématiquement conditionnée à l'imposition d'intérêts tant particuliers que collectifs. Les élites administratives elles-mêmes n'ont pas su encourager la consolidation des structures étatiques et le développement socio-économique.

⁸⁹⁰ DAKOUO (Ambroise), SANGARE (Bakary), « Vers une anthropologie de la perception sur la fonctionnalité de l'État au Mali », *Forum Multi-Acteurs sur la Gouvernance au Mali*, « Regard croisé des acteurs sur la fonctionnalité, la crédibilité de l'État », Bamako, mars 2012, page 3.

⁸⁹¹ Cf. APTER (D.A.), *The Politics of modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, cité par PETITHOMME (Mathieu), *op. cit.*, page 139.

⁸⁹² *Ibidem*, page 139.

⁸⁹³ Cf. CHABAL (Patrick) et DALOZ (Jean-François), *op. cit.*, 1999, page 4.

⁸⁹⁴ HIBOU (Béatrice), « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État », in HIBOU (Béatrice), sous la direction, *La Privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, pages 24-53.

Au Mali, au début des années 90, les revendications en faveur de l'ouverture démocratique et du pluralisme politique répondaient notamment à la problématique de la crise de l'État et de la société. Un mauvais ajustement a longtemps caractérisé les rapports entre ces deux instances comme précédemment décrit.

Peut-on définir objectivement ce que l'on entend par « *crise de l'État* », et circonscrire nettement ce que l'on désigne par « *société civile* » et dessiner les contours d'une vraie démocratie pluraliste? Telle est également la principale question posée par Claudette Sovonnet-Guyot, dans sa réflexion consacrée à la liaison entre « *crise de l'État, crise de la société civile et ouverture démocratique* »⁸⁹⁵. Une telle liaison est-elle de nature à assurer un juste rapport entre l'État et la société au Mali, sachant que l'un et l'autre sont en crise ? En d'autres termes, la démocratie pluraliste peut-elle résoudre la crise de l'État, unanimement admise, et la crise de la société ? Crise universelle, et non particulière au Mali, la crise de l'État prend des formes multiples qui se traduisent, dans la plupart des cas, en crise d'identité, de légitimité, et d'autorité.

Tout d'abord, la crise d'identité, de forme également variable, en Afrique, peut mettre en scène des minorités ethniques rattachées, sans forcément l'avoir voulu, à un État ressenti comme étranger. C'est le cas, au Mali, de la question « touareg ». D'une manière générale, en Afrique, la crise d'identité est devenue presque banale. Des ethnies, minoritaires parfois même majoritaires, se sentent écartées du pouvoir, et reprochent à l'État central d'être captif d'une ethnie au profit de laquelle il exerce, de façon exclusive, ce que François Bayart qualifie de « *politique de ventre* »⁸⁹⁶. La crise d'identité entraîne évidemment la crise de légitimité et la crise d'autorité, car, l'État aura toujours du mal à être le principal vecteur de socialisation, c'est-à-dire d'intégration sociale. Ainsi, comment serait-il respecté et obéi lorsque les valeurs communes, dont il prétend être l'expression publique, sont rejetées ?

Ensuite la crise de légitimité apparaît lorsqu'un État perd sa légitimité, c'est-à-dire, lorsqu'il ne remplit plus sa fonction de représentation, si bien qu'il arrive un moment où le décalage entre l'idéologie officielle et la réalité de tous les jours devient manifeste.

⁸⁹⁵ SAVONNET-GUYOT (Claudette), « Réflexion sur quelques objets politiques à identifier : crise de l'État, crise de la société civile, ouverture démocratique », in CONAC (Gérard), sous la direction, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, pages 125-128.

⁸⁹⁶ BAYARD (Jean-François), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Edition Fayard, 1989, 439 pages.

Cependant, le concept de légitimité en Afrique subsaharienne ne s'entend pas de la même manière que dans les pays occidentaux. En effet, sur le continent africain, la légitimité est reliée à l'importance du clientélisme et du néo-patrimonialisme. Traditionnellement en Occident, une action gouvernementale est perçue comme légitime si elle résulte d'une délégation populaire des pouvoirs envers les gouvernants. La tradition démocratique libérale défend que le commun des citoyens ne puisse s'investir quotidiennement en politique, expliquant ainsi pourquoi ils délèguent leurs pouvoirs à des représentants élus qui deviennent la voix du peuple, la représentation de la souveraineté populaire.

En revanche, en Afrique, bien que ce type de légitimité soit l'idéal, la légitimité est conceptualisée en termes de relations entre les élites administratives et politiques, et la société civile. En ce sens, sera considéré comme légitime un acteur facilitant une certaine entraide à l'égard de ses clients. L'apport de ressources à des acteurs sociaux, quelles que soient leurs provenances, en respectant ou non les normes procédurales, sera préférée et considérée comme socialement légitime⁸⁹⁷. Ainsi, ce qui pourrait être considéré comme illégitime en Occident peut très bien paraître légitime en Afrique subsaharienne. De ce fait, les élites administratives et politiques peuvent pourvoir des ressources à leurs supporters ou clients auxquelles ceux-ci n'auraient normalement pas accès⁸⁹⁸. À titre d'illustration, pendant que dans les pays développés, la corruption est profondément considérée comme illégitime et opposée à tout développement viable, en Afrique, les choses se présentent souvent d'une toute autre façon. Les réseaux de redistribution des richesses trouvent le plus souvent leurs origines dans les pressions sociales existantes pour le partage des faibles ressources. Cela peut se faire à travers les tontines, l'accueil et l'hébergement des parents et proches, etc. À partir de là, la prospérité matérielle des élites administratives ou politiques n'est pas perçue en soi comme répréhensible, dans la mesure où ceux qui sont situés en bas de l'échelle sociale peuvent bénéficier de leur association via un réseau qui les relie à l'appareil administratif de l'État. Si bien qu'apparaît une interpénétration entre État administratif et société. Or, la légitimité doit être comprise en tant que capacité des gouvernants à générer et à redistribuer des richesses auxquels la majorité des populations n'ont pas accès.

⁸⁹⁷ PETITHOMME (Mathieu), *op. cit.*, page 147 et suivantes.

⁸⁹⁸ MEDARD (Jean-François), « Le Big Man en Afrique : esquisse d'analyse du Politicien entrepreneur », Paris, in *Année sociologique*, volume 42, numéro 1, 1992, pages 167-192.

Enfin, l'incapacité des gouvernants à répondre aux besoins de la population engendre ce qu'on peut appeler la crise d'autorité. Une population qui n'attend rien de l'État a généralement du mal à accepter l'autorité de cet État.

§3- Pour une société civile en plein exercice de ses fonctions fondamentales

La société civile malienne semble doublement instrumentalisée : au profit de l'État et des bailleurs de fonds. Alexis Roy⁸⁹⁹ estime, de ce fait, que si les regroupements de la société civile sont souvent consultés sur la mise en place de programmes, cette consultation se fait souvent à un stade très avancé de la conception des politiques publiques. Ainsi, chaque bailleur de fonds semble susciter « *sa* » société civile, en sélectionnant ses interlocuteurs ou en « *clientélisant* » des ONG locales.⁹⁰⁰ Certains bailleurs sont tout simplement à l'origine de la création des groupements sociaux. D'autre part, et par ricochet, face au rôle croissant que lui accordent les bailleurs de fonds (donnant l'impression que l'appel à la société civile repose sur l'idée de court-circuiter l'État, en attribuant à celle-ci une partie plus importante des financements), la compétition entre l'appareil étatique et une partie de la société civile a souvent été neutralisée. Cette neutralisation se réalise par les cooptations et le cumul des positions entre les deux sphères que certaines théories voudraient bien séparées. Toutefois, cette interpénétration de la sphère étatique et de la société civile, et l'instrumentalisation dont celle-ci est l'objet, n'empêche pas l'émergence de certains conflits sociaux ou d'intérêts, dont les cas les plus illustrateurs, au Mali, furent : le refus d'une loi autorisant la culture d'OGM, la privatisation de l'Huilerie Cotonnière du Mali (Huicoma) et l'adoption d'un nouveau code de la famille et des personnes⁹⁰¹. Toutes ces expériences montrent une société civile déterminée à exercer ses fonctions. Les principales fonctions de la société civile peuvent se résumer en fonction de protection, d'allègement de l'État, d'articulation et de partenariat.

En accomplissant sa fonction de protection, la société civile, dans ses rapports avec l'État administratif, a le devoir de procurer la liberté aux citoyens et à les protéger contre

⁸⁹⁹ ROY (Alexis), « Mali : instrumentalisation de la « société civile », in *Alternatives Sud*, volume 17, 2010, page 113.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, page 113.

⁹⁰¹ Cf. ROY (Alexis), « Mali : instrumentalisation de la société civile », *op. cit.*, pages 114 et suivantes.

l'arbitraire étatique. Il s'agit de la protection contre les ingérences de l'État dans la vie privée, des droits des minorités, etc.

Ensuite, dans beaucoup de domaines, la société civile contribue à alléger l'appareil administratif de l'État. D'une part, il y a un allègement financier effectif – par le fait que les citoyens endossent volontairement, et souvent sans rémunération, des obligations sociales. Par conséquent, c'est encore un allègement allant dans le sens d'une augmentation de l'efficacité. Ainsi, de nos jours, la société se trouve confrontée à de nouvelles problématiques complexes, et qui ne peuvent être réglées qu'au seul niveau étatique. Ce sont des problèmes qui doivent être abordés à plusieurs niveaux. Il s'agit, par exemple, de la globalisation ou de la problématique environnementale qui s'aggrave de plus en plus. La société civile remplit ainsi des obligations sociales qui dépassent la famille, mais qui, en même temps, ne sont pas du tout - ou pas suffisamment - prises en compte par les formes de représentation des intérêts des organisations établies, et que, par ailleurs, ni le marché, ni l'État, ne peuvent résoudre de façon satisfaisante. On peut prendre comme exemple les groupes d'entraide qui deviennent de plus en plus nombreux. Les membres de ces groupes se trouvent souvent dans une situation difficile: désorientés, fortement déprimés, désespérés, seuls, ayant de plus le sentiment d'avoir été abandonnés. Ce genre de groupe remplace généralement des structures familiales déficientes ou l'État, qui reste sans ressources devant ce type de problèmes privés.

La société civile peut contribuer, en outre, à ouvrir des voies efficaces de production, de rassemblement et d'articulation de valeurs communautaires et d'intérêts sociaux, en dehors de tout appareil étatique. Les sujets privés et sociaux sont alors abordés par la société civile et véhiculés auprès de l'opinion publique. La société civile agit ainsi comme intermédiaire entre les citoyens et l'État. Les initiatives de citoyens constituent un exemple de fonction d'articulation de la société civile.

Enfin, l'un des partenariats le plus remarquable de l'administration malienne avec la société civile est celui établi pour la promotion de la réconciliation nationale et la paix, notamment suite aux récurrentes crises sécuritaires dans le Nord du pays. Au niveau local, il faut rappeler le partenariat établi en 2007 entre le préfet de Bandiagara et la société civile au tour des forums sur le Code Pastoral et l'utilisation de la terre chez les Dogons⁹⁰².

⁹⁰² Cf. TOGOLA (Abdou) et DAN (Gerber), « Une évaluation du rôle de la société civile dans la gouvernance au Mali », Open Society Institute, Africamap, mars 2007.

En conclusion, il faut convenir de noter que l'articulation entre État administratif et société civile se caractérise par l'association d'une large fraction de la population à l'accomplissement de l'action publique. Elle ne peut être une réalité au Mali que lorsque les citoyens de plein exercice participent avec l'appareil administratif de l'État et soit tous mêlés, soit de façon partielle ou symbolique, aux politiques publiques de l'État. Lorsque cette condition sera remplie, le fossé entre la société civile et l'État se réduira considérablement. Et cela évitera donc que le mécontentement social des populations, qui peinent à trouver écho dans l'espace public, se matérialise de façon violente. Il faudra, pour citer Martine Kaluszynski, « *ré-envisager le couple Etat-société civile non comme une confrontation monolithique, mais comme une structure d'interdépendance sujette à des configurations historiques et sectorielles variables* »⁹⁰³.

L'objectif est que les deux institutions, administratives et sociales, soient en adéquation et étroitement associées. En d'autres termes, l'appareil administratif de l'État doit s'harmoniser avec le milieu social. Il doit s'opposer profondément au modèle d'administration fermé et séparé, au sens de la séparation entre administration et société, de type militaire ou policier, lié aux régimes à vocation totalitaire dans lesquels l'administration qui fait toujours figure d'univers clos, à part, impénétrable. Comme l'a dit Bernard Gournay, l'administration n'est pas « *un fait socialement neutre* »⁹⁰⁴, elle ne saurait donc apparaître comme un simple instrument, une simple machine d'État. Un rapport de compatibilité s'impose entre les deux institutions.

Dans le même ordre d'idées, Jean-Marie Auby et d'autres auteurs analysent, dans un célèbre ouvrage intitulé « *Traité de science administrative* »⁹⁰⁵, deux formes de rapport de compatibilité : les rapports de compatibilité entre une structure partielle et la société globale, et entre l'intention de l'administration et celle du public.

Dans la première forme, il y a rapport de compatibilité entre une structure administrative partielle et la société globale, lorsque l'organisation ou le groupement en question est intégré dans la société, ouvert à ses influences, uni à elle par des liens de

⁹⁰³ KALUSZYNSKI (Martine), « Qui produit la loi ? Espace(s) juridique(s), espace (s) politique (s) avant la Première guerre mondiale », in BARUCH (Marc Olivier) et DUCLERT (Vincent), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, Éditions La Découverte, page 83.

⁹⁰⁴ GOURNAY (Bernard), *L'Administration*, Paris, P.U.F., collection « *Que sais-je ?* », 1967, page 72.

⁹⁰⁵ GOYARD (Claude) in AUBY (Jean-Marie) et autres, *Traité de science administrative*, Paris, Editions Mouton & Co, 1966, pages 157.

coopération qui manifestent que cette organisation s'est assimilée certains modes d'agir, certains comportements à l'égard de celle-ci. Inversement, une structure administrative est dite incompatible avec le milieu social, lorsque, repliée sur elle-même et constituant un univers clos, elle apparaît réfractaire à la pénétration par la société globale, se refusant à adopter ses techniques, se forgeant au contraire ses propres procédés qu'elle s'efforce d'imposer au milieu extérieur.

La seconde forme de compatibilité, qui procède de la correspondance qui s'établit entre l'intention de l'administration et celle du public (ou des différents publics en contact avec les administrations), revêt une tendance collective considérable du côté de l'administration et du côté du public. Pour ce faire, il faudra rechercher si le rôle que l'administration estime devoir jouer dans la société, correspond avec le rôle attendu de l'administration par l'opinion public.

CONCLUSION GENERALE

L'État malien, qui est le résultat d'une longue histoire (périodes précoloniale, coloniale, post-indépendance), s'appréhendait pendant longtemps autour d'une seule strate : la conception colonialiste de l'État. Cette conception impliquait la constitution d'un État bureaucratique et centralisé fonctionnant sur un mode corporatiste. L'État colonial s'était en effet construit en se dégageant de la société (État centripète). Et la rupture, annoncée à l'indépendance entre le nouvel État et l'ancien, n'a pas eu lieu de façon effective.

Après l'accession à l'indépendance, le 22 septembre 1960, l'État malien s'est construit, grâce à l'option socialiste qui a été adoptée par les pouvoirs publics de l'époque, un mode d'intervention publique reposant sur une forte intervention de l'État. Ce mode d'intervention est entré en crise déjà vers la fin de la première décennie de l'indépendance du pays. Victime de contestations croissantes sur les plans intellectuel et politique, ce mode d'intervention, qui fut l'une des causes du renversement du premier régime, a fait l'objet d'une tentative de redéfinition.

Si le mode d'intervention de l'État a subi une légère redéfinition sous la deuxième République, la structure de l'État n'a pas changé de façon considérable. Cette structuration étatique reposait, d'une part, sur une concentration de la coercition et de la distribution des ressources par un centre politique, d'autre part, par la constitution de gouvernements dotés de structures administratives massives et fortement différenciées par rapport au reste de la société.

Or, depuis quelques décennies, précisément depuis l'avènement de la démocratie en 1991, cette société n'accepte plus de voir cet État, pour citer le professeur Gleizal, « *se placer au-dessus d'elle, la dirigeant, faisant valoir des prérogatives jugées d'une autre époque* »⁹⁰⁶, et sans qu'en contrepartie, elle ait une meilleure protection juridique et sociale de la part de cet État là. Il en résulte ce que Jean-Jacques appelle « *la revanche du sociétal* » sur l'État⁹⁰⁷.

La haute fonction publique malienne, qui est le reflet du modèle d'État, précédemment décrit, qui l'encadre et dont elle est aussi l'incarnation en termes de

⁹⁰⁶ GLEIZAL (Jean-Jacques), « L'Administration du XXIème siècle », in GALABERT (Jean-Michel) et TERCINET (Marcel-René), *Mélanges en l'honneur de Gustave Peiser*, Grenoble, PUG, 1995, page 287.

⁹⁰⁷ *Idem.*

représentation, subit aussi une remise en cause par la société. Cependant, on ne saurait parler de crise, mais plutôt d'un besoin de redéfinition de la représentation qui s'élargit dans une production de l'action publique qui crée du sens et de la légitimité⁹⁰⁸.

En effet, l'analyse des mutations de la haute fonction publique en guise de contribution au débat sur la réforme de l'État au Mali revisite le lien filial entre la réforme de l'État et celle de son encadrement administratif supérieur. Ainsi, aucune logique de réforme de l'État ne peut être efficace sans une réforme de la haute fonction publique, non seulement en raison de la permanence de celle-ci, mais aussi et surtout du fait qu'elle est, elle-même, chargée de mettre en œuvre ces réformes.

Ce constat met à plat les rapports entre les hauts fonctionnaires et le politique, d'une part, et les hauts fonctionnaires et la société, d'autre part. D'un côté, la participation politique dans l'administration est essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie, sans quoi une nouvelle équipe politique se trouverait dans l'incapacité de changer le cap. L'illusion d'une administration a-politique est donc à éviter. Toutefois, la haute fonction publique malienne doit être mise à l'abri des pratiques abusives à des fins partisans, et être dotée des capacités techniques voulues pour survivre aux changements de gouvernement et pour ne pas pouvoir être utilisée de manière à compromettre la capacité des futurs gouvernements à diriger. De même, la gestion institutionnelle de la haute fonction publique cède le pas à l'informel qui offre peu de possibilités d'évaluation des résultats. De l'autre côté, il ne s'agit pas non plus de faire l'illusion d'une haute fonction publique « *a-sociale* », comme la redoute Dominique Darbon⁹⁰⁹. Mais une administration fortement politisée et socialisée bafouillerait toutes les règles de fonctionnement bureaucratique.

La redéfinition des rapports entre l'État malien et la société interroge aussi et surtout la formation reçue par les hauts fonctionnaires, notamment par le biais de la réforme de l'enseignement. En Effet, « *quelle que soit la nature du gouvernement, le pays souffre si les instruments du pouvoir sont hostiles à l'esprit même des institutions publiques... Une démocratie tombe en faiblesse, pour le grand mal des intérêts communs, si ses hauts fonctionnaires, formés à la mépriser et, par nécessité de fortune... ne la servent qu'à*

⁹⁰⁸ *Idem*

⁹⁰⁹ DARBON (Dominique), « Administration et société en Afrique : l'illusion d'une administration a-sociale », *Congrès national de l'Association Française de Science Politique*, Bordeaux, 5-6-8 octobre, C.E.A.N., 1988, 43 pages.

contrecœur »⁹¹⁰. Si des efforts remarquables ont été réalisés, en matière de formation des hauts fonctionnaires, en particulier avec la création de l'E.N.A., beaucoup de choses restent à faire, non seulement concernant le contenu de l'enseignement dispensé au sein de cette École, mais aussi la qualité du système éducatif malien, d'une manière générale. « *La qualité du personnel, liée d'abord au système éducatif, constitue également une des carences de notre appareil administratif* »⁹¹¹, observe Ousmane Oumarou Sidibé, ancien Commissaire au Développement institutionnel du Mali. L'enjeu de la formation des hauts fonctionnaires maliens est énorme, notamment lorsqu'on mesure des grandes incertitudes qui pèsent sur l'Administration malienne et qui sont liées en partie à la problématique de la relève des effectifs de la fonction publique. Selon l'ancien ministre malien en charge de la Fonction publique, cette relève est loin d'être assurée, dans la mesure où des doutes subsistent sur l'aptitude d'une part importante des effectifs de la fonction publique à exercer les fonctions qu'ils ont vocation à occuper⁹¹².

Dans tous les pays, les élites administratives jouent un rôle essentiel dans le changement des sociétés humaines en particulier celui affectant l'État. Ce rôle est encore plus important dans le système de la fonction publique, selon Michel Crozier⁹¹³, parce que si ce sont les leaders officiels, hommes politiques ou hommes d'affaires qui prennent les décisions, celles-ci sont préparées, élaborées et appliquées par les élites administratives. De ce fait, la réussite d'un changement, d'une réforme dépend du climat que ces hauts fonctionnaires créent autour des idées nouvelles⁹¹⁴.

Cette réflexion conduit à insister sur la centralité des aptitudes au management du changement que doivent posséder les hauts fonctionnaires et qui ne peut se réduire à une seule responsabilité de gestion des réformes. Ils doivent aussi être pensés comme des acteurs

⁹¹⁰ BARUCH (Marc Olivier) et DUCLERT (Vincent), « Une Histoire politique de l'administration française 1875-1945 », in BARUCH (Marc Olivier) et DUCLERT (Vincent), *Serviteurs de l'État : Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, sous la direction, Paris, Éditions La Découverte, 2000, page 5.

⁹¹¹ SIDIBE (Ousmane Oumarou), « La Délivrescence de l'État : un accélérateur de la crise malienne ? », in KONATE (Doulaye), sous la direction, *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la Nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, éditions Tombouctou, Collection « L'Afrique se raconte », mars 2013, page 186.

⁹¹² *Ibidem*, page 187.

⁹¹³ CROZIER (Michel), *État modeste, État moderne, stratégies pour un autre changement*, Paris, éditions Fayard, nouvelle édition, 1997, page 202.

⁹¹⁴ *Idem*.

essentiels de la production des images symboliques nécessaires à la réussite d'un projet collectif.

BIBLIOGRAPHIE

I/ OUVRAGES

A/ OUVRAGES GENERAUX SUR LA FONCTION PUBLIQUE

AYOUB (Eliane), *La Fonction publique en vingt principes*, Paris, Editions Frison-Roche, 1994, 290 pages.

AYOUB (Eliane), *La Formation du personnel administratif dans la fonction publique*, Paris, édition Armand Colin, 1969, 176 pages.

BANDET (Pierre), et autres, *Les Fonctions publiques de A à Z, Dictionnaires commenté*, Paris, éditions Berger-Levrault, février 1999, 325 pages.

BARUCH (Marc Olivier) et DUCLERT (Vincent), *Serviteurs de l'État : Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, sous la direction, Paris, Éditions La Découverte, 2000, 587 pages.

BIRNBAUM (Pierre), *Les Sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, Collection Points, 1994, 212 pages.

BIRNBAUM (Pierre), sous la direction, *La Classe dirigeante française : dissociation, interprétation, intégration*, Paris, PUF, 1978, 189 pages.

BODIGUEL (Jean-Louis) et ROUBAN (Luc), *Le Fonctionnaire détrôné ? L'État au risque de la modernisation*, Paris, Presses de la Fonction Nationale des Sciences Politiques, 1991, 258 pages.

BOURDIEU (Pierre), *La Noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit, 1989, 569 pages.

CHAGNOLLAUD (Dominique), *Le Premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIe-XXe siècle*, Paris, Fayard, 1991, 399 pages.

CHARLE (Christophe), *Les Hauts fonctionnaires en France au XIXème siècle*, Paris, éditions Gallimard/Julliard, collection « Archives », 270 pages.

DRAI (Raphaël), « Qu'est-ce qu'un haut fonctionnaire ? Contribution à l'histoire des sources idéologiques du modèle administratif français », in LOSCHAK (Danièle),

CHEVALLIER (Jacques), et autres, *La Haute administration et la politique*, Paris, PUF, 1986, pages 223-248.

EYMERI (Jean-Michel), « Frontières ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in LAGROYE (Jacques), sous la direction, *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, pages 47-77.

FAURIS (Jany), *La Notation des fonctionnaires communaux*, Paris, Economica, Collection Collectivités territoriales, 1986, 326 pages.

FAUROUX (Roger), SPITZ (Bernard), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, éditions Robert Laffont, 2000, 805 pages.

GAZIER (Jean-François), *La Fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972, 247 pages.

GREGOIRE (Roger), *La Fonction publique*, Paris, Librairie Armand Colin, Collection Sciences Politiques, 1954, 359 pages.

GREMION (Catherine), *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthiers-Villars, 1979, 454 pages.

JASKO (Murielle), *Dictionnaire des fonctions publiques*, Paris, éditions du Papyrus, 2006, 277 pages.

JOURDA (Dardaud), *Le Déroulement de la carrière dans la fonction publique : recrutement, évolution, cessation*, Montreuil, édition Papyrus, décembre 2007, 257 pages.

KAFTANI (Catherine), *La Formation du concept de fonction publique en France*, Paris, L.G.D.J., Collection Bibliothèque de droit public Tome 196, 1998, 266 pages.

KESSLER (Jean-François), *Le Pire des systèmes ... A l'exception de tous les autres. De l'énarchie, de la noblesse d'État et la reproduction sociale*, Paris, Albin Michel, 2007, 230 pages.

KESSLER (Jean-François), *Les Hauts fonctionnaires : la politique et l'argent*, Paris, Editions Albin Michel, 2006, 316 pages.

KESSLER (Jean-François), *Sociologie des fonctionnaires*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 1980, 127 pages.

KESSLER (Jean-François), « Les Anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, avril 1964, numéro 2, volume XIV, pages 243-267.

KONDYLIS (Vassilios), *Le Principe de neutralité dans la fonction publique*, Paris, Editions L.G.D.J., 1994, 560 pages.

KOPEL (Sandrine), « Les Surdiplômés de la fonction publique », in *Revue française de gestion*, n°156, 2005, pages 17-34.

LACHAUME (Jean-François), *La Fonction publique*, Paris, Dalloz, Collection Connaissance du droit, 3^e édition, 2002, 125 pages.

LOSCHAK (Danièle), CHEVALLIER (Jacques), BODIGUEL (Jean-Luc), et autres, *La Haute Administration et la politique*, Paris, PUF, 1986, 252 pages.

MELLERY (Fabrice), *Droit de la Fonction publique*, Paris, édition Economica, 2005, 365 pages.

ROUBAN (Luc), *Les Cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Paris, la Documentation Française.

ROUVIERE (Jacques), *Droit pratique de la fonction publique*, Paris, Editions Delmas, 1^{ère} édition, Collection française, 1991, 234 pages.

SALON (Serge), et SILVERA (Victor), *La Fonction publique et ses problèmes actuels*, Paris, Editions de l'Actualité Juridique, 2^{ème} édition, mars 1976, 581 pages.

SCHMID (Lucile), « L'État est-il malade de ses hauts fonctionnaires ? », in FAUROUX (Roger), SPITZ (Bernard), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Paris, éditions Robert Laffont, 2000, pages 45-79.

SERBA (Jacques), LE JEUNE (Pierrick) (sous la direction), *La Fonction publique face à la culture de résultat*, Bruxelles, Bruylant, Collection « Administration et fonction publique », 2006, 162 pages.

SULEIMAN (Erza N.), *Les Hauts fonctionnaires et la politique*, traduit de l'américain par Martine Meusy, Paris, les éditions du Seuil, collection « Sociologie politique », 1976, 238 pages.

PLANTEY (Alain), *La Fonction publique. Traité général*, Paris, Litec, 2^{ème} édition, 2001, 826 pages.

PLANTEY (Alain), *Réformes dans la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1983, 254 pages.

PLANTEY (Alain), *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 3^e édition, 1971, 1047 pages.

1991, 325 pages.

QUERMONNE (Jean-Louis) et BODIGUEL (Jean-Louis), *La Haute Fonction publique sous la Vème République*, Paris, PUF, 1983, 270 pages.

THUILLIER (Guy), *Regards sur la haute administration en France*, Paris, Economica, Collection Politique comparée, 1979, 161 pages.

B/ OUVRAGES GENERAUX SUR L'ÉTAT/ADMINISTRATION PUBLIQUE

ABELES (Marc), *Anthropologie de l'État*, Paris, Payot, 2005, 253 pages.

ARDANT (Philippe) et MATHIEU (Bertrand), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 24^{ème} édition, 2012, 662 pages.

BADIE (Bertrand), *Le Développement politique*, Paris, Economica, Collection Politique comparée, 5^{ème} édition, 1994, 224 pages.

BADIE (Bertrand) & BIRNBAUM (Pierre), *Sociologie de l'État*, Paris, Ed. Grasset & Fasquelle, Collection Pluriel, 1982, 240 pages.

BELLINA (Séverine), DARBON (Dominique) et autres, *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2010, 114 pages.

BRAUD (Philippe), *Science politique 2. L'État*, Paris, Seuil, Collection Essais, 1997, 248 pages.

CHEVALLIER (Jacques), *Le Service public*, Paris, PUF, collection « Que sais-je ? », 6^{ème} édition, 2006, 127 pages.

CHEVALLIER (Jacques), *L'État post-moderne*, Paris, L.G.D.J., Collection Droit & Société, 2^e édition, vol. 32, août 2004, 226 pages.

CLASTRES (Pierre), *La Société contre l'État*, Paris, Les Editions de Minuit, Collection « critique », 1974, 187 pages.

CONAC (Gérard), « Pour une théorie du présidentielisme, quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains », in Mélanges offerts à Georges Burdeau, *Le Pouvoir*, Paris, L.G.D.J., 1977, pages 115-148.

CHAGNOLLAUD (Dominique) et QUERMONNE (Jean-Louis), *La Ve République : le pouvoir exécutif et l'administration*, Paris, Flammarion, 1996, tome 2, 295pages.

COLAS (Dominique), *La Pensée politique*, Paris, éditions Larousse, collection « Textes essentiels », 2002, 767 pages.

CROZIER (Michel), *État modeste, État moderne, stratégies pour un autre changement*, Paris, éditions Fayard, nouvelle édition, 1997, 318 pages.

COTE (Louis), avec la collaboration de Charlie MBALLA, Marc CAMBON, et Nicolas CHAREST, « Les Réformes des administrations publiques dans le monde », in BERNIER (Robert), sous la direction, *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, pages 293-338.

DAHL (Robert), *Qui gouverne ?*, traduction de BIRMAN (Pierre) et BIRNBAUM (Pierre), Paris, Editions Armand Colin, 1971. 373 pages.

DECAUMONT (Françoise), *La Présidence de Georges Pompidou : Essai sur le régime présidentieliste français*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1979, 302 pages.

DUGUIT (Léon), *L'État : le droit objectif et la loi positive*, Paris, Bibliothèque de l'Histoire du droit et des institutions, Etudes de droit public, Editions Albert Fontemoing, 1901, volume1, 623 pages.

DUGUIT (Léon), *L'État : les gouvernants et les agents*, Paris, Bibliothèque de l'Histoire du droit et des institutions, Etudes de droit public, Editions Albert Fontemoing, 1903, volume 2, 774 pages.

EISENSTADT (Samuel N.), « Les Problèmes des bureaucraties naissantes dans les régions en voie de développement et les nouveaux États », in HOSELITZ (Bert F.) et MOORE (Wilbert E.), sous la direction, *Industrialisation et société*, Paris, UNESCO-Mouton, 1963, pages 154-169.

EWALD (François), *L'État providence*, Paris, Editions Grasset & Fasquelle, 1986, 608 pages.

FERAL (François), *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'État face à la société civile*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2000, 352 pages.

FOSSAERT (Robert), *La Société, tome 5, les États*, Paris, Seuil, 1981, 574 pages.

FROMENT (Jean-Charles), sous la direction, *Administration et politique : une pensée critique et sans frontières. Dialogue avec et autour de Jean-Jacques Gleizal*, Grenoble, P.U.G., collection « C.E.R.D.H.A.P. », 2009, 320 pages.

GLEIZAL (Jean-Jacques), sous la direction, *Le Retour des préfets ?*, Grenoble, PUG, Collection CERDAP, 1995, 253 pages.

GOURNAY (Bernard), *L'Administration*, Paris, collection « Que sais-je ? », 1980, 126 pages.

GRANGUILLAUME (Nicolas), *Théorie générale de la bureaucratie*, Paris, Economica, 1996, 151 pages.

HABERMAS (Jürgen), *La Technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard, 1978, traduit de l'allemand par LADMIRAL (Jean-Réné), 211 pages.

HASSENTEUFEL (Patrick), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Collection « U », 2^{ème} édition, 2011, 318 pages.

JOIN-LAMBERT (Christian de), sous la direction, *L'État moderne et l'administration : nouveaux contextes, nouvelles éthiques, nouveaux experts*, Paris, LGDJ, 1994, 170 pages.

KOZAK (D.), « The Bureaucratic Politic approach: the evolution of a paradigm », in KOZAK (D.) et KEAGLE (J.), sous la direction, *Bureaucratic Politics and National Security. Theory and practice*, Boulder, Lynne Rienner publishing, 1988, pages 3-15.

JONES (Charles), *An Introduction to the study of public policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.

LABOURDETTE (André), *Les Administrations publiques. Environnement, fonctionnement interne et modes de gestion*, Paris, L'Harmattan, 1998, 206 pages.

LAGROYE (Jacques), sous la direction, *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, 564 pages.

MENY (Yves), sous la direction, *Les Politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, 1993, 286 pages.

MICHEAUX (Elsa Lafaye de), MULOT (Eric), OULD-AHMED (Pepita), *Institutions et développement: la fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes, Collection « Economie et Société », 1^{er} semestre 2007, 321 pages.

NAY (Olivier) et SMITH (Andy), « « Les Intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in NAY (Olivier) et SMITH (Andy), sous la direction, *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pages 1-21.

ROSANVALLON (Pierre), *La Nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1995, 227 pages.

ROSANVALLON (Pierre), *La Crise de l'État-providence*, Paris, Editions du Seuil, Collection Points, 1992, 192 pages.

SAVADOGO (Mahamadé), « État et société civile », in BOULAD-AYOUB (Josiane) et BONNEVILLE (Luc), sous la direction, *Souverainetés en crise*, Québec, L'Harmattan, Presse Université Laval, Collection « Mercure du Nord », 2003, pages 533-552 (569 pages).

SEDJARI (Ali), sous la direction, *Administration, gouvernance et décision publique*, Paris, Editions L'Harmattan-GRET, 2004, 494 pages.

SIMON (Herbert A.), *Administration et processus de décision*, traduit de l'Anglais par GREFFE (Xavier), Paris, Economica, 1983, 322 pages.

THUILLIER (Guy), *Témoins de l'Administration*, Paris, Editions Ber-Levrault, collection l'administration nouvelle, 1967, 280 pages.

TIMSIT (Gérard), *Théorie de l'Administration*, Paris Ed. Economica, 1986, 375 pages.

TIMSIT (Gérard), *Le Rôle de la notion de fonction administrative en Droit administratif français*, Paris, L.G.D.J., Collection Bibliothèque de Droit public, tome 54, 1963.

TIMSIT (Gérard), *Administration et États, étude comparée*, Paris, PUF, 1987, 247 pages.

TROSA (Sylvie), *La Réforme de l'État : un nouveau management?*, Paris, éditions Ellipses, Collection Transversale Débats, 2008, 192 pages.

QUERMONNE (Jean-Louis), *L'Appareil administratif de l'État*, Paris, Ed. Seuil, février

VEDEL (Georges), *La Dépolitisation : mythe ou réalité ?*, sous la direction, Paris, Armand Colin, Collection « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Partis et Elections », Association Française de Science Politique, 1962, 288 pages.

WEBER (Max), *Le Savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte, 2003, 206 pages.

WIENER (Céline), CLAINCHE (Michel le), sous la direction, *Le Citoyen et son administration*, Paris, édition Groupe imprimerie nationale, collection « Le citoyen et... », 2000, 390 pages.

WINICKI (Pierre), *Réussir une réforme publique : surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Paris, DUNOD, 2007, 179 pages.

C/ OUVRAGES SUR L'AFRIQUE

a- Généraux

Association des Anciens Elèves de l'Ecole Nationale de la France d'Outre-mer, *L'Administrateur colonial : cet inconnu*, Paris, L'Harmattan, 1998, 242 pages.

BENOIST (Joseph-Roger de), *La Balkanisation de l'A.O.F.*, NEA, 1979.

CONAC (Gérard), sous la direction, *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, 314 pages.

DARBON (Dominique), *La Politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala-MSHA, 2009, 286 pages.

DARBON (Dominique), *L'Administration et le paysan en Casamance (Essai d'anthropologie administrative)*, Paris, Editions Pedone, CEAN, 1988, 222 pages.

DELAVIGNETTE (Robert), *Service public Africain*, Paris, Gallimard, 1946, 281 pages.

DESCHAMPS (Hubert), *Les Institutions politiques de l'Afrique Noire*, Paris, PUF, 3^{ème} édition, «Collection « Que sais-je ? », 228 pages.

DIOP (Cheikh Anta), *L'Afrique Noire pré-coloniale*, Paris, Editions Présence Africaine, 1960, 278 pages.

JOEL (Michel), *Droit public africain (institutions politiques, administratives et judiciaires)*, Paris, Editions Les de l'Institut International d'Administration Publique, 1967, page 408 pages.

KI-ZERBO (Joseph), *Histoire de l'Afrique Noire : d'hier à demain*, Paris, Editions Hatier, 1978, 732 pages.

LOMBARD (Jacques), *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire : le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Paris, Armand Colin, collection « Cahiers de la fonction nationale des sciences politiques », 1967, 292 pages.

MAHIOU (Ahmed), *L'Avènement du Parti unique en Afrique noire. L'expérience des États d'expression française*, Paris, L.G.D.J., 1969, VI-423 pages.

M'BOKOLO (Elikia), *Afrique Noire : Histoire et Civilisations du XIXème siècle à nos jours*, Paris, Hatier-AUF, 2^{ème} édition, 2004, 587 pages.

NGOUE (Léon-Bertrand), *La Réforme dans les services publics en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2008, 778 pages.

SIMONIS (Francis), sous la direction, *Le Commandant en tournée. Une administration au contact des populations en Afrique Noire coloniale*, Paris, Editions Seli Arslan, 2005, 288 pages.

SURET-CANALE), (Jean), *Afrique noire. Ère coloniale, 1900-1945*, Editions Sociales, 1977, 636 pages.

SURET-CANALE (Jean), *Afrique Noire : de la colonisation aux indépendances, 1945-1960. Crise du système colonial et capitalisme monopoliste d'État*, Paris, Editions sociales, tome 1, 1977, 430 pages.

SY (Seydou Madani), *Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique Noire (Côte-d'Ivoire, Guinée, Mali)*, Paris, Editions A. Pedone, Collection du Centre de Recherches, d'Etudes et de Documentation sur les Institutions et la Législation Africaines, 1965, 230 pages.

VINCENT (Fernand) et BARBEDETTE (Loïc), *Former les cadres du développement africain*, l'Institut Panafricain pour le Développement 1965-1982, Paris, L'Harmattan, 2010, 231 pages.

b- Spécialisés sur l'État et l'administration en Afrique

ALMEIDA-TOPOR (Hélène de), *Naissance des États Africains : XXe siècle*, Paris, Editions Casterman-Giunti, 1996, 117 pages.

AYOUN N'DAH (Pierre), *Moderniser l'État africain*, Abidjan, Les éditions du CERAP, 2003, 189 pages.

BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, 306 pages.

BADIE (Bertrand), *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Edition Fayard, octobre 1992, 334 pages.

BAYARD (Jean-François), « L'Historicité de l'État importé », in BAYARD (Jean-François), *La Greffe de l'État*, Paris, Ed. Karthala, 1996, pp. 11-39.

BAYARD (Jean-François), *L'État en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Edition Fayard, 1989, 439 pages.

BLUNDO (Giorgio), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), sous la direction, *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Benin, Niger, Sénégal)*, Paris, Marseille, Karthala-APAD, 2007, 374 pages.

GALY (Michel) & SANNELLA (Elena), sous la direction, *Les Défis de l'État en Afrique*, Paris, L'Harmattan, CREA, 2007, 206 pages.

MEDARD (Jean-François), sous la direction, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Ed. Karthala 1991, 407 pages.

PAMBOU TCHOUVOUNDA (Guillaume), *Essai sur l'État Africain postcolonial*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Collection « Bibliothèque Africaine et Malgache, Droit, Sociologie politique et Economie », tome XXXVII, 1982, 165 pages.

TERRAY (Emmanuel) sous la direction, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, collection « Logiques sociales », 1987, page 418.

YAMEOGO (Hermann), *Repenser l'État africain. Ses dimensions et prérogatives*, Paris, L'Harmattan, 1993, 250 pages.

c- Spécialisés sur la fonction publique en Afrique

BRETON (Jean-Marie), *Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone*, Paris, Edition EDICEF, 1990, 263 pages.

NEMBOT (Moïse), *Le Glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone : essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité*, Paris, Montréal, l'Harmattan, 2000, 428 pages.

SARASSORO (Hyacinthe), *La Corruption des fonctionnaires en Afrique. Etude de droit pénal comparé*, Paris, Economica, 1979, 230 pages.

SISSOKO (Diango), *La Fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Rouen, Publication Université de Rouen, n°116, 1986, 300 pages.

SOW (Fatou), *Les Fonctionnaires de l'administration centrale générale sénégalaise*, Université de Dakar, Institut Fondamental d'Afrique Noire, Initiations et Etudes Africaines, n°XXIX, Dakar, 1972, 145 pages.

c- Sur le Mali

CISSE (Aly), *Mali : une démocratie à refonder*, Paris, L'Harmattan, collection Etudes africaines, juin 2006, 206 pages.

DIOP (Majhemout), *Histoire des classes sociales dans l'Afrique de l'Ouest 1. Le Mali*, Paris, Editions Librairie François Maspéro, 1971, 265 pages.

JACQUEMOT (Pierre), sous la direction, et CISSE (Moussa Cola), DEMBELE (Kary), KEBE (Youssouf Gaye) et TRAORE (Mamadou Namory), *Le Mali, le paysan et l'État*, Paris, L'Harmattan, 1981, 197 pages.

KONATE (Doulaye), sous la direction, *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, Editions Tombouctou, Collection « L'Afrique se raconte », mars 2013, 300 pages.

MARA (Moussa), *L'État au Mali : présentation et diagnostic*, tome 1, Bamako, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, octobre 2010, 375 pages.

MARA (Moussa), *L'État au Mali : géniteur de la nation, facteur d'intégration, catalyseur d'expansion. Les pistes d'amélioration*, tome 2, Bamako, Imprimerie graphique industrie-SA, octobre 2010, 504 pages.

MONTEIL (Charles), *Les Empires du Mali : étude d'histoire et de sociologie soudanaises*, Paris, Editions G-P Maisonneuve et Larose, 1968, volume 1, VIII-157 pages.

PIEROT (Robert), *L'Administration malienne*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1979, 107 pages.

SOW (Abdoulaye Sékou), *L'État démocratique républicain. La problématique de sa construction au Mali*, Paris, Editions Grandvaux, septembre 2008, 455 pages.

II/ ARTICLES/CONTRIBUTIONS

A/ GENERAUX

ARON (Raymond), « Catégories dirigeantes ou classe dirigeante ? », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, février 1965, numéro 1, volume XV, pages 7-27.

BENBABAALI (Dalal), « Les Élités de la haute fonction publique indienne : entre administration locale et intégration nationale », Paris, in *Autrepart*, 2008, n°47, pages 5-23.

BEZES (Philippe), « Les Politiques de réforme de l'État sous la Ve République », Paris, in *Cahiers français*, n°346, septembre-octobre 2008, pages 8-15.

BRAIBANT (Guy), « Le passé et l'avenir de l'administration publique » in *R.I.S.A.*, volume 68, numéro du 3 septembre 2002, pages 381-392.

BONGRAND (Philippe) et autres, « Les Savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique », in *Gouvernement et action publique*, Presses de Science politique, 2012/4- n°4, pages 7-20.

BOUCKAERT (Geert), « Un Nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », Québec, *Télescope*, automne 2005, 14 pages.

BOUCKAERT (Geert), « La Réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », Paris, in *RFAP*, 2003/1-2, n°105-106, pages 39 à 54.

BOURGAULT (Jacques), « La Gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne », in *R.S.A.*, 2007, volume 73, numéro 2, pages 283-300.

BRAIBANT (Guy), « Le passé et l'avenir de l'administration publique » in *RISA*, volume 68, numéro du 3 septembre 2002, pages 381-392.

BRAIBANT (Guy), « Administration et Participation », in *R.I.S.A.* Bruxelles, vol XLIV, n°1-2, 1978, pages 159-165.

CAILLOSSE (Jacques), « L'administration entre exigences juridiques et impératifs managériaux », Paris, in *Cahiers français*, La Réforme de l'État, n°346, septembre-octobre 2008, pages 26-33.

CAILLOSSE (Jacques), « Les Figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », Paris, in *RFAP*, double n°105-106, 2003, pages 121-134.

CAMPBELL (Bonnie), « La Banque Mondiale prône un État efficace : pour quoi ? A propos de l'État dans un monde en mutation, Rapport sur le développement dans le monde 1997 de la Banque mondiale », Montréal, *Revue Québécoise de Droit International*, 1997, n°10, pages 189-199.

CHAPEL (Yves), « Les Principales conceptions de la Fonction publique », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, 1964, volume XXX, n°4, pages 385-396.

CHEUNG (Antony B. L.), « La Compréhension des réformes du secteur public : tendances mondiales et questions diverses », in *R.I.S.A.*, Bruxelles, volume 63, n° 4 Décembre 1997, pages 513-537.

CHEVALLIER (Yves), « La Réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », in *L'Actualité Juridique Droit Administratif* (A.J.D.A.), n°10 du 13 mars 2006, pages 523-531.

CHEVALLIER (Jacques), « Prévenir l'échec », in *R.F.A.P.*, n°87, juillet-septembre 1998, 375-391.

CHEVALLIER (Jacques), « La Réforme de l'État et la conception française du service public », in *R.F.A.P.*, Paris, n°77, janvier-mars 1996, pages 189-205.

CHEVALLIER (Jacques), « Les Fonctionnaires et la modernisation administrative », in *La Revue administrative*, Paris, n°271 janvier-février 1993, pages 5-8.

CLAISSE (Alain), et MEININGER (Marie-Christine), « Les fonctions publiques à l'épreuve de la modernisation », in *Revue française d'administration publique*, n°75, juillet-septembre 1995, pages 441-449.

CLERGEOT (Philippe), et LEVEQUE (Marie-Anne), « Gestion des Ressources Humaines et Modernisation », in *Regards sur l'actualité*, Paris, collection La documentation française, n°337, janvier 2008, pages 62-72.

DEBBASCH (Charles), « Administration et pouvoir politique dans les sociétés contemporaines », in *Revue de Droit International Comparé*, volume 53, n°3, 1976, pages 277-291.

DELPEUCH (Thierry), « La Coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement », in *Droit et société*, Paris, n°62, 2006, pages 119-179.

DESMARAIS (Céline), « Encadrer sous contrainte dans les fonctions publiques ? », Paris, in *R.F.A.P.*, 2008, n°128, pages 659-664.

DUGGETT (Michael), « Les Conditions préalables nécessaires au changement », in *Revue IDARA*, ENA d'Alger, n°25, pages 19-33.

EVANS (Peter), « Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation », in *Studies in Comparative International Development*, winter 2004, volume 38, n°4, pages 30-52.

FANICHET (Christophe), « Les Audits de modernisation de l'administration », in *Regards sur l'actualité*, Paris, collection La documentation française, n°337, janvier 2008, pages 37-52.

FRIBOULET (Jean-Jacques), « Les Organisations de la société civile: plaidoyer et subsidiarité », in *Mondes en développement*, 2012, n°159, volume 3, pages 7-10.

FORTIER (Isabelle), « Du Scepticisme au cynisme : paradoxes des réformes administratives », Montréal, in *Choix*, volume 9, n°6, août 2003, pages 3-20.

FOSSAERT (Robert), « La Société civile : mode d'emploi », in MAHEU (Louis) et SALES (Arnaud), sous la direction, *La Recomposition du politique*, Montréal, L'Harmattan et les Presses de l'Université de Montréal, 1991, pages 25-41.

FOURNIER (Jacques), « L'État dans un monde en évolution à propos du rapport de la Banque mondiale », in *R.F.A.P.*, n°84, octobre-décembre 1997, pages 557-562.

GIAUQUE (David), RESENTERRA (Fabien) et SIGGEN (Michaël), « Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse », in *R.I.S.A.*, volume 75, n°4, décembre 2009, pages 757-781.

GÖRANSSON (Marie), « La Responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoir », Bruxelles, in *CRISP/Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010, novembre-décembre, n°2056-2057, pages 7-83.

GOURNAY (Bernard), « Un dirigeant de la société française : les grands fonctionnaires », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, avril 1964, numéro 2, volume XIV, pages 215-242.

GRANOVETTER (Mark), « L'influence de la structure sociale sur les activités économiques », Paris, *Sociologies pratiques*, 2006/2, n°13, pages 9-36.

HASSNER (Pierre), « A la Recherche de la classe dirigeante : le débat dans l'histoire des doctrines », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, février 1965, numéro 1, volume XV, pages 40-66.

HESSELING (Gerti) & OOMEN (Barbara) « Le droit dans la réforme de l'État », in *L'Afrique politique*, Paris, CEAN, Ed. Karthala, 2001, pages 47-65.

HOLCMAN (Robert), « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines », Paris, in *R.F.A.P.*, n°123, 2007, pp. 409-422.

HONDEGHEM (Annie) et STEEN (Trui), « L'Evolution des marchés bureaucratiques pour la haute fonction publique : quelques comparaisons internationales », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, 2013, volume 79, n°1, pages 5-10.

JABES (Jak), et ZILLER (Jacques), « Le Renforcement de la haute fonction publique, une réponse au défi de la transformation des administrations d'Europe centrale et orientale ? », in *Politiques et management public*, volume 14, n°1, 1996, pages 73-87.

JEANNOT (Gilles), & ROUBAN (Luc), « Changer la Fonction publique », Paris, in *R.F.A.P.*, n°132, 2010, pages 665-672.

JEANNOT (Gilles), « Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ? » in *Revue Française d'Administration Publique*, n°166, 2005, Pages 553-560.

KESSLER (Marie-Christine), « La Psychologie des hauts fonctionnaires : les Directeurs d'Administrations Centrales », in CHEVALLIER (Jacques), DRAÏ (Raphaël) et

autres, *Psychologie et science administrative*, Paris, P.U.F., Collection Centre Universitaire de Recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 1985, pages 157-174.

LACASSE (François), « Réformer ou recentrer le secteur public : dynamiques et prévisions », Paris, in *R.F.A.P.*, 2003/1-2, n°105-106, pages 25 à 37.

LANE (Jan-Erik), « Public administration and public management: the principal-agent perspective », Abingdon, Oxon, New York, Routledge, 2005.

LEMOYNE DE FORGES (Jean-Michel), « Le Modèle français de Fonction publique a-t-il un avenir ? », in *La Revue administrative*, Paris, n°288, pages 584-590.

LE ROY (Etienne), « L'Odyssée de l'État », in *Politique africaine*, Paris, L'Harmattan, n°61, mars 1996, 17 pages.

LOADA (Augustin), « Où en est l'Administration publique ? », in *L'Afrique politique*, Paris, Ed. Karthala, CEAN, 2001, pages 23-46.

MALTAIS (Daniel), LECLERC (Michel), RINFRET (Nathalie), « Le « Leadership administratif » comme concept utile à la modernisation de l'administration publique », Paris, in *R.F.A.P.*, n°123, 2007, pages 423-442.

MARAIS (Octave), « La Classe dirigeante au Maroc », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, août 1964, numéro 4, volume XIV, pages 709-737.

MEDARD (Jean-François), « Le modèle unique d'« État en question », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 13, 2006, pages 681-696.

MEIER (Kenneth J.), HAWES (Daniel P.), « Le Lien entre représentativité passive et active de l'administration » in *R.F.A.P.*, 2006, n°118, pages 265-279.

MEYER-BISCH (Patrice), « Clarifier et développer les caractéristiques de l'organisation civile », in *Mondes en développement*, 2012, n°159, pages 105-116.

MULLER (Pierre), « Le Client-centrisme : une nouvelle forme de relation entre l'État et les citoyens », in *Politiques et Management Public*, vol. 24, n°3, septembre 2006, pages 1 à 5.

PLAMENATZ (John), « La Classe dirigeante », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, février 1965, numéro 1, volume XV, pages 28-39.

RIGGS (Fred W.), « Professionnalisme, science politique, et domaine de l'Administration publique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain

de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), Tanger, décembre 1970, n°5, pages 37-53.

RIVERO (Jean), « L'Administration et le droit », in *R.I.S.A.*, Bruxelles, vol XLIV, n°1-2, 1978, pages 145-150.

ROSENBLOOM (David H.), DOLAN (Julie), « La Bureaucratie représentative », in *R.F.A.P.*, n°118, 2006, pages 251-263.

ROUBAN (Luc), « L'Univers axiologique des fonctionnaires », in *R.F.A.P.*, n°132, 2010, pages 771-788.

ROUBAN (Luc), « Faut-il réformer la fonction publique ? », in *Regards sur l'actualité*, Paris, Collection La documentation française, n° 337, janvier 2008, pages 5-15.

ROUBAN (Luc), « La Réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ? », Paris, in *Cahiers français, La Réforme de l'État*, Paris, La Documentation Française, n°346, septembre-octobre 2008, pages 3-7.

ROUBAN (Luc), « De Nouvelles perspectives pour la gestion des ressources humaines dans la fonction publique », in *Regards sur l'actualité*, Paris, Collection La Documentation française, 2006, pages 75-84.

ROUBAN (Luc) et ZILLER (Jacques), « De la modernisation de l'administration à la réforme de l'État », in *R.F.A.P.*, Paris, 1995, n°75, pages 345-355.

SPANOU (Calliope), « Abandonner ou renforcer l'État webérien ? », in *R.F.A.P.*, Paris, 2003, n°105-106, pages 109-120.

SPILIOTOPOULOS (Epaminondas), « Les Techniques de recrutement dans les systèmes de carrière et d'emploi », in *R.F.A.P.*, n°23, juillet-septembre 1982, Actes du Ve Colloque de l'Association Internationale de la Fonction Publique, Avignon, 15-18 juillet 1982.

STENMANS (Alain), « Pratiques de politisation des administrations publiques », in *Pyramides*, n°3-Printemps, 2001.

STEPHAN (Véronique), « Entretien avec Jean-Jacques Gleizal. Les rapports entre le politique et l'administration, dans un contexte local : un binôme en zone grise », in FROMENT (Jean-Charles), sous la direction, *Administration et politique : une pensée*

critique et sans frontières. Dialogue avec et autour de Jean-Jacques Gleizal, P.U.G., collection « C.E.R.D.H.A.P. », 2009.

SUBRAMANIAM (V.), « Administration publique comparée : de l'échec de la théorie universelle à l'empirisme brut : analyse et directives sur la voie d'une perspective réaliste », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, volume 66, n°04 décembre 2000, pages 659-678.

PLANTEY (Alain), « Pour une nouvelle approche de la fonction publique », in *La Revue Administrative*, Paris, Janvier-février 1982, n°205, pages 9-12.

POCHARD (Marcel), « L'Emploi dans la gestion des ressources humaines de la Fonction publique », Paris, in *R.F.A.P.*, n°132, 2010, pages 689-700.

PONDI (Jean-Emmanuel), « Une approche pluridimensionnelle et tri-continentale pour repenser l'État en Afrique », in *Cahier du GEMDEV*, Paris, 1996, n°24, pages 2001-2007.

QUERMONNE (Jean-Louis), « Politisation de l'administration ou fonctionnarisation de la politique ? », in BEAEQUE (Francis de) et QUERMONNE (Jean-Louis), *Administration et politique sous la Cinquième République*, sous la direction, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1982.

THERY (Irène), « L'Expertise de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », in *Droit et Société*, 2005, n°60, pages 311-329.

THUILLIER (Guy), « Une Histoire de la notation administrative », Paris, in *La Revue Administrative*, 1974, n°159, pages 228-236.

TIMSIT (Gérard) et WIENER (Céline), « Administration et politique en Grande-Bretagne en Italie et en RFA », in *Revue Française de Science Politique*, pages 506-532.

TIMSIT (Gérard), « Le Modèle occidental d'administration », Paris, in *R.F.A.P.*, n°23, juillet-septembre 1982, pages 441-480.

VISSCHER (Christian de) et BUSSY (Gauthier le), « La politisation de la fonction publique: quelques réflexions d'ordre comparatif », in *Pyramides Revue du Laboratoire d'Etudes et e Recherche en Administration Publique de l'Université de Libre de Bruxelles*, n°3, Printemps 2001, pages 61-80.

WHITE (Gordon), "Civil society, democratization (I): clearing the analytical ground", in *Democratization*, pages 375-390.

VITALI (Rocco), « État et société civile : une coopération conflictuelle », Bruxelles, in *Pyramides*, n°6, 2002, pages 53-64.

WILSON (Frank L.), « Les Groupes d'intérêt sous la cinquième république : test de trois modèles théoriques de l'intégration entre groupes et gouvernement », Paris, in *Revue Française de Science Politique*, avril 1983, n°2, volume 33, pages 220-254.

ZIEMER (Klaus), « Le Phénomène du parti unique », in BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, pages 109-117.

B/ SPECIALISES SUR L'AFRIQUE

AMSELLE (Jean-Loup) & GREGOIRE (Emmanuel), « Complicités et conflits entre bourgeoisies d'État et bourgeoisies d'affaires : au Mali et au Niger », in TERRAY (Emmanuel) sous la direction, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, pages 23- 47.

BALANDIER (Georges), « Les Sociétés négro-africaines, in *Histoire générale de l'Afrique Noire*, Paris, P.U.F., tome 1, 1970, pages 91-100.

BANCEL (Nicolas), « La Voie étroite : la sélection des dirigeants africains lors de la transition vers la décolonisation », Paris, in *La Découverte/Mouvements*, n°21-22, mai-juin-juillet-août 2002, pages 28-40.

BAYART (Jean-François), MBEMBE (Achille) et TOULABOR (Coumi), *La Politique par le bas en Afrique noire : contributions à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 2^{ème} édition, 2008, 268 pages.

BAYART (Jean-François), « Civil society in Africa », in CHABAL (Patrick), sous la direction, *Political domination in Africa: reflections on the limits of power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pages 109-125.

BAYART (Jean-François), « La Revanche des sociétés africaines » in *Politique africaine*, 1983, numéro 11, pages 95-127.

BERNARD (Antoine), « Les Ecoles Nationales d'Administration en Afrique Noire : une conception élargie de leur mission », Paris, in *Coopération & développement*, n°2, août 1964, pages 28-35.

BUCHMANN (J.), « La Tendance au présidentielisme dans les nouvelles constitutions négro-africaines », in *Civilisations*, volume XII (1), 1962, pages 8-15.

BOURMAUD (Daniel), *La Politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, Collection « Clefs Politique », 1997, 160 pages.

BURON (Robert), « La Formation de la décision dans le domaine du développement : incidences sur la coopération », Paris, in *Développement & Civilisations*, n°27, septembre 1966, pages 75-85.

CHABAL (Patrick), et DALOZ (Jean-Pascal), *L'Afrique est mal partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999, 196 pages.

CORNEVIN (Robert), « Evolution des chefferies traditionnelles en Afrique Noire d'expression française », Paris, in *Recueil Penant*, 1961, pages 235-250, pages 379-388, pages 540-556.

DARBON (Dominique), « Peut-on relire le politique en Afrique via les politiques publiques », in TRIULZI (Alessandro), ERCOLESSI (Cristina), in *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano, 2004, pages 175-199.

DIMIER (Véronique), « Le Commandant de Cercle : un « expert » en administration coloniale, un « spécialiste » de l'indigène ? », Paris, in *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2004, n°10, pages 39-57.

DIMIER (Véronique), « De la Décolonisation... à la décentralisation : Histoire de préfets « coloniaux », Paris, in *Politix*, 2001, n°53, volume 14, pages 203-225.

ELMORRCHID (Brahim), « Ajustement des réformes en Afrique : la condition d'un développement réussi », *Groupe de Recherche Economique et Financière*, Marrakech, 31 pages.

GAUDUSSON (Jean du Bois de), « Le Mimétisme postcolonial, et après ? », in *Pouvoirs*, 2009-2, n°129, pages 45-55.

GEORGES (Ph.), « L'Ecole Nationale d'Administration du Sénégal », Paris, in *Penant*, 1964, pages 523-534.

GICQUEL (Jean), « Le Présidentialisme négro-africain: l'exemple Camerounais », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le Pouvoir*, Paris, L.G.D.J., 1977, pages 701-726.

GUEYE (Babacar), « La Démocratie en Afrique: succès et résistances », in *Pouvoirs*, Edition Le Seuil, 2009/2, n°129, pages 5-26.

KANE-DEVANTOUR (Kadidia Mba) et DEVAUTOIR (Patrick), « Etre chef de famille en Afrique et agent d'une administration publique : normes de comportements et stratégies de conciliation », in WINTER (Gérard), sous la direction, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, pages 363-374.

LAMPUE (P.) « La Promulgation des lois et des décrets dans les Territoires d'Outre-mer », Paris, in *Annales Africaines*, n°1, Institut des Hautes Etudes de Dakar, Imprimerie Guillemot et de Lamothe, 1956.

LE VINE (Victor T.), « Political Elite Recruitment and Political Structure in French-Speaking Africa », in *Cahiers d'Etudes Africaines*, volume 8, n°31, 1968, pages 369-389.

LEYS (Colin), « L'Evaluation interne de la formation administrative : quelques aspects pratiques », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (C.A.F.R.A.D.), Tanger, décembre 1970, n°5, pages 11-20.

QUERMONNE (Jean-Louis), « Esquisse d'une théorie juridique et politique de la décolonisation », Paris, in *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, n°XII, juillet-septembre 1958, pages 429-451.

RAHMANI (Ahmed), « La Gestion du potentiel humain dans la conduite du changement : vers une organisation favorisant une GRH moderne et dynamique », in *Revue Idara*, n°25, pages 199-215.

RHOMARI (Mostafa), « La Coopération administrative Sud-Sud à l'épreuve de l'ajustement », Paris, in *R.F.A.P.*, n°50, avril-juin 1989, « Coopération administrative internationale et développement », pages 325-334.

ROCHE (Jean), « La Loi-cadre du 23 juin 1956 : l'urgence et le droit », Paris, in *Annales africaines*, Institut des Hautes Etudes de Dakar, L'Ecole supérieure de droit de Dakar, Imprimerie Guillemot et de Lamothe, pages 97-134.

TOPANOU (Kpoti V.), « De la démocratie en Afrique », in *Revue africaine de politique internationale Afrique 2000*, n°19, octobre-novembre-décembre 1994, pages 53-59.

TOULABOR (Comi), « De la démocratisation au développement institutionnel », C.E.A.N., Bordeaux.

TRIULZI (Alessandro), ERCOLESSI (Cristina), in *State, power, and new political actors in postcolonial Africa*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, Milano, 2004, pages 175-199.

C/ SPECIALISES SUR L'ÉTAT/ADMINISTRATION EN AFRIQUE

BRENNER (Cheffi), « Les Obstacles à la construction d'un État viable en Afrique de l'Ouest. Etude comparative de trois cas : Benin, Ghana et Togo », Paris, in *IRG*, numéro de mars 2009, 60 pages.

BUGNICOURT (Jacques), « L'Administration rurale en Afrique peut-elle devenir l'instrument d'un véritable développement ? », Paris, in *Revue Française d'Administration Publique (R.F.A.P.)*, n°11, septembre 1979, pages 113-147.

BUGNICOURT (Jacques), « Action administrative et communication avec les administrés en Afrique », Paris, in *R.F.A.P.*, n°2, avril-juin 1977, pages 145-163.

BUGNICOURT (Jacques), « Flux culturels et action administrative dans l'espace africain », Paris, in *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, Revue d'Administration Publique*, n°13, janvier-mars 1970, pages 75-106.

CONAC (Gérard), « Le développement administratif des États d'Afrique noire francophone », in CONAC (Gérard), sous la direction, *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Ed. Economica, Collection La Vie du Droit en Afrique, 1979, pages V-LXIV.

COPANS (Jean), « La banalisation de l'État africain. A propos de l'État en Afrique de J.-F. Bayart », in *Politique africaine*, n°37, mars 1990, pages 95-101.

DARBON (Dominique), « Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique », Québec, in *Télescope*, ENAP, 1^{er} semestre 2008, 15 pages.

DARBON (Dominique), « Pour une socio-anthropologie de l'administration en Afrique II. Retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Sardan », in *Politique africaine*, n°96, Condé-sur-Noireau, décembre 2004, pages 163-176.

DARBON (Dominique), « Comparer les administrations publiques du Nord et du Sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », in THIRIOT (Céline), MARTY (Marianne), NADAL (Emmanuel), *Penser la politique comparée. Un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004, pages 95-118.

DARBON (Dominique), « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle » in *R.F.A.P.*, n°105-106, 2003, pages 135-152.

DARBON (Dominique), « La Culture administrative en Afriques : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique », Lisbonne, in *Centro de Estudos Africanos do ISCTE*, Instituto Universitario de Lisboa, 2002, pages 65-92.

DARBON (Dominique), « L'Aventure ambiguë des administrations africaines de succession française dites francophones », in *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 1, n°2, 1994, pages 201-222.

DARBON (Dominique), « Administration et société », in COULON (Christian, MARTIN (Dénis-Constant), *Les Afriques politiques*, Paris, éditions La Découverte, 1991.

DARBON (Dominique), « L'État prédateur », in *Politique africaine*, n°39, septembre 1990, pages 37-46.

DARBON (Dominique), « Pour une socio anthropologie administrative en Afrique », in *R.F.A.P.*, Paris, n°35 juillet 1985, pages 457-468.

GUEYE (Babacar), « Les Transformations de l'État en Afrique : l'exemple du Sénégal », in *Droit Ecrit-Droit sénégalais*, n°2, juin 2003, pages 23-52.

KAMTO (Maurice) « Les rapports États-société civile en Afrique » in *Revue africaine de politique internationale Afrique 2000*, n°19, octobre-novembre-décembre 1994, pages 47-52.

KAMTO (Maurice), « Réaffirmation des valeurs et du professionnalisme de l'administration », in *R.I.S.A.*, volume 63, numéro 3, Septembre 1997, pages 347-363.

KIRONGOZI (Bob-Lymbaya), « De l'État «patriarchique» à l'État de Droit : essai de clarification de la problématique de l'État en Afrique noire », in *Revue africaine de politique internationale Afrique 2000*, n°19, octobre-novembre-décembre 1994, pages 105-120.

LANGROD (G.), «Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in *R.I.S.A.*, Bruxelles, volume XXXIX, n°2, 1973, pages 119-133.

LECLERC-OLIVE (Michèle), « L'Aide non gouvernementale au développement : la sécurité économique contre la légitimité de l'État ? L'expérience malienne », in *Cahiers du GEMDEV*, n° 24, Paris, 1996, pages 115-126.

LE ROY (Etienne), « Trente ans de pratiques juridiques à l'ombre de l'État : la domestication du Léviathan », in BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, pages 41-52.

LE ROY (Etienne), « Gouvernance et décentralisation ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXe siècle », in *Cahiers du GEMDEV*, Paris, juin 1996, Pages 91-99.

LUCHAIRE (François), « Les Institutions politiques et administratives des territoires d'Outre-mer après la Loi cadre », Paris, in *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, octobre 1958, pages 221-294.

MAZOUZ (Bachir), « Les Institutions internationales et le renouveau administratif des États de l'UMA : entre universalité des valeurs et spécificités nationales des pratiques de gouvernance », in *Idara*, ENA d'Alger, volume 17, N°33, 2007.

MBWEBWA KALALA (Jean-Pierre), « L'État en Afrique », Université de Kinshasa, *Etudes et Recherches*, n°54, 2^{ème} édition, 11 mars 1997, 46 pages.

MEDARD (Jean-François), « Étatisation, désétatisation en Afrique noire » in MEDARD (Jean-François), sous la direction, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Ed. Karthala 1991, pages 355- 391.

MEDARD (Jean-François), « L'État et le politique en Afrique », in *Revue Française de Science Politique*, Paris, n° IV-V, août-octobre 2000, pages 849-854.

MEDARD (Jean-François), « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », in MEDARD (Jean-François), sous la direction, *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Ed. Karthala 1991, pages 323- 353.

MEDARD (Jean-François), L'État sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique et néo-patrimonialisme ?, Bordeaux, C.E.A.N., 1982, 36 pages.

MESCHERIAKOFF (Alain Serge), « L'Ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'Administration d'Afrique francophone subsaharienne », in *R.F.A.P.*, n°42, avril-juin 1987, pages 121-151.

MIKULOWSKI (Witold), « L'Assistance technique extérieure et l'administration des pays en développement », Paris, in *R.F.A.P.*, n°50, avril-juin 1989, « Coopération administrative internationale et développement », pages 299-311.

N'DIAYE (Seyni), « Le rôle des réformes institutionnelles », in *Finances&Développement*, décembre 2001, pages 18-21.

OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre), « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique » in *Politique africaine*, n°96, décembre 2004, pages 139-162.

OLOWU (Dele), « Gouvernance et administration publique au XXIème siècle : implications pour l'enseignement et la formation » in *RISA*, volume 68, numéro du 3 septembre 2002, pages 393- 404.

OULD DADDAH (Turkia), « La Coopération administrative internationale, une tâche impossible ? », Paris, in *R.F.A.P.*, n°50, avril-juin 1989, « Coopération administrative internationale et développement », pages 317-324.

OULD DADDAH (Turkia), « Valeurs socio-culturelles et administration publique », Paris, in *Afrique contemporaine*, N°125, janvier-mars 1983, Collection La Documentation française, pages 3-34.

PLANTEY (Alain), « Considérations générales sur l'administration de l'État africain », in CONAC (Gérard), *Les Institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, (sous la direction), Paris, Ed. Economica, Collection La Vie du Droit en Afrique, 1979, pages 1-14.

PLANTEY (Alain), « Essai de prospective de l'État Africain », in *Revue Juridique, Indépendance et Coopération*, n°1, janvier 1977, pages 3-17.

RAMBOURG (Michel), « L'Échec des réformes en Afrique. Le cas des pays francophones au sud du Sahara », in *Revue française d'administration publique*, n°87, juillet-septembre 1998, pages 505-422.

ROSON (Henri), « Les grandes tendances de l'évolution de l'administration publique dans les pays en voie de développement », in *R.F.A.P.*, n°7, juillet-septembre 1978, pages 7-19.

RYELANDT (Dominique), « L'Administration du développement, ses caractéristiques en Afrique », *Tanger*, n°21, 1979, pages 11-15.

SINDZINGRE (Alice), « Dimensions économiques des réformes de l'État en Afrique subsaharienne », in *L'Afrique politique*, Paris, Ed. Karthala, CEAN, 2001, pages 201-228.

TESSY (D. Bakary), « Systèmes éducatifs, stratification sociale et construction de l'État », in BACH (Daniel C.) et KIRK-GREENE), *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Economica, Collection « Politique comparée », 1993, page 71-85.

TIMSIT (Gérard), « Administration publique des pays en développement et environnement socio-culturel », in *R.F.A.P.*, Paris n°7, juillet-septembre, 1978, pages 21-36.

WALDO (Dwight), « Le Domaine de la théorie de l'Administration publique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (C.A.F.R.A.D.), Tanger, décembre 1970, n°5, pages 77-92.

WILLIAMS (Gavin), « Les contradictions de la Banque Mondiale et la crise de l'État en Afrique », in TERRAY (Emmanuel), sous la direction, *L'État contemporain en Afrique*, paris, L'Harmattan, 1987, pages 359- 385.

ZAMBO (Benoît Ndi), « Les Administrations publiques africaines : crise d'identité culturelle : le cas du Cameroun », in *R.I.S.A.*, volume 63, Numéro 3, Septembre 1997, pages 411-430.

D/ SPECIALISES SUR LA FONCTION PUBLIQUE EN AFRIQUE

ABU-SIN (A.I.), « Formation efficace pour les postes supérieurs de l'Administration », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (C.A.F.R.A.D.), Tanger, décembre 1970, n°5, pages 59-61.

ADAMOLEKUN (Lapido), « Evolution des systèmes de fonction publique de carrière en Afrique. Trois défis : la continuité de l'État, une prestation de services efficaces et l'imputabilité », in *Revue Internationale des Sciences Administratives (R.I.S.A.)*, volume 68, numéro du 3 septembre 2002, pages 425-444.

ADEDEJI (Adebayo), « Colloque des Hauts responsables de la Fonction publique : besoins en formation supérieure dans l'Administration publique » (rapport de synthèse), in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, C.A.F.R.A.D., Tanger, décembre 1970, n°5, pages 7-12.

AJUOGU (M.O.), « Dilemmes éthiques des dirigeants du secteur public dans une économie en développement », Bruxelles, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, volume XLIX, n°4, 1983, pages 386-392.

AUGUE (Axel Eric), *Le Recrutement des élites politiques en Afrique subsaharienne. Une sociologie du pouvoir au Gabon*, Paris, L'Harmattan, Collection Etudes Africaines, 2005, 299 pages.

BECKER (Roger) et OBENG (Anthony), « Possibilités existantes en matière de formation des Hauts Fonctionnaires en Afrique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, C.A.F.R.A.D., Tanger, décembre 1970, n°5, pages 9-16.

BOLLY (Moussa), « Décentralisation au Mali : une alternative à l'instabilité du personnel », Bamako, in *Le Reflet*, numéro du 4 décembre 2007.

CASTELLINO (G.), « Une Analyse organisationnelle de la corruption dans la Fonction publique en Afrique Subsaharienne », in *African Administrative Studies*, n°25, pages 27-63.

CONSTANS (Louis), « La Formation des agents publics des États africains (Réflexions sur la problématique) », in *Cahiers de l'Université de Perpignan*, N°6 et 7, 1989, pages 49-63.

COPANS (Jean), « Afrique noire : un État sans fonctionnaires ? », Paris, in *Autrepart*, n°20, 2001, pages 11-26.

CROCHET (B.), « La Fonction publique Outre-mer et l'Africanisation des cadres », Paris, in *Latitudes*, n°2, 1957, pages 6-15.

DADI (Abderhman), « La Réforme de la fonction publique tchadienne. Présentation générale », in *Cahiers de l'Université de Perpignan*, N°6 et 7, 1989, pages 65-70.

DALOZ (Jean-Pascal), (sous la direction), *Le (Non-) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique Noire, Institut d'Etudes Politiques, 1999, 231 pages.

DARBON (Dominique), « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », in RAFFINOT (Marc), ROUBAUD (François), (la direction), « Les fonctionnaires du sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés », *Autrepart*, n° 20, *IRD/l'Aube*, Bondy-La Tour d'Aigues 2001, pp. 27-42.

DONO-HORNGAR (Neldita), « La Réforme de la fonction publique tchadienne. Nécessités et contraintes », in *Cahiers de l'Université de Perpignan*, N°6 et 7, 1989, pages 71-87.

ENDERS (Armelle), « L'Ecole Nationale de la France d'Outre-mer et la formation des administrateurs coloniaux », Paris, in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1993, n°40-2, avril-juin, pages 272-288.

ENGONO (Jean Nzhie), «Les "déflatés" de la fonction publique au Cameroun : du rêve de la réussite sociale au désenchantement.», *Le bulletin de l'APAD*, n° 18, *Itinéraires de "déflatés" au Cameroun*, [En ligne], mis en ligne le : 24 juillet 2006. URL : <http://apad.revues.org/document457.html>. Consulté le 17 août 2009.

HENRY (Jean-Pierre) et GALLAY (Claude), « Le Statut de la fonction publique au Burkina-Faso », in *Cahiers de l'Université de Perpignan*, N°6 et 7, 1989, pages 169-188.

HENTGEN (E.F.), « La Formation des cadres administratifs des pays en voie de développement : Programmes et manière d'enseigner », Bruxelles, in *R.I.S.A.*, 1964, volume XXX, n°3, pages 277-284.

JEZEQUEL (Jean-Hervé), « Les Enseignants comme élite politique en AOF (1930-1945). Des « meneurs de galopins » dans l'arène politique », in *Cahiers d'études africaines*, 2005, n°178, 20 pages.

KAGWE (Solomon), et TELLER (Wouter), « Quelques problèmes administratifs et les besoins correspondants en matière de formation supérieure en Afrique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, C.A.F.R.A.D., Tanger, décembre 1970, n°5, pages 38-43.

KINZOUNZA (Kitsoro), « La Coopération Franco-Congolaise et la formation des cadres de la fonction publique : le cas de l'ENAM », Paris, in *R.F.A.P.*, n°50, avril-juin 1989, « Coopération administrative internationale et développement », pages 313-316.

KONAN (Christiane), « La Fonction publique en Afrique noire : une « dynamique parentale » au cœur de l'Administration ivoirienne », Paris, *Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris*, n°24, septembre 1999, pages 28- 35.

KONATE (Lassina) et DA MATHA SANT'ANNA (Roland), « Ajustement structurel et rémunération des fonctionnaires au Burkina-Faso. Les caractéristiques du début de la décennie 80 », in *Cahiers de l'Université de Perpignan*, N°6 et 7, 1989, pages 221-268.

MARÇAIS (Marcel), « L'Ecole Nationale d'Administration de la Haute-Volta », Paris, in *Revue Penant*, 1964, pages 321-329.

MARCHAND (A.H.), « La Formation des cadres supérieurs de l'administration ivoirienne », Paris, in *Recueil Penant*, n°79, 1969, pages 171-176, 333-361, 443-462.

MARTIN (Jean-Paul), « Pédagogie active et formation des cadres dans les administrations africaines », in *Revue Développement et Civilisations*, n°29- mars 1967, pages 83-90.

MUS (Paul), « La Formation des cadres administratifs d'Outre-mer : E.N.F.O.M. ou E.N.A. ? », Paris, in *Revue administrative*, n°2, mars-avril 1948, pages 16-23.

NICOLAS (Brigitte), « L'Adaptation à l'environnement socio-culturel dans la formation des fonctionnaires africains », in *R.F.A.P.*, Paris, n°23, juillet-septembre 1982, pages 541-555.

RHOMARI (Mostafa), « Fonction publique et ajustement structurel en Afrique », in *La Revue administrative*, Paris, n°026, 43^{ème} année, novembre-décembre 1990, pages 544-547.

TIMSIT (Gérard), « Fonction publique et développement politique : le cas des États africains francophones », in *R.I.S.A.*, N°1 de 1972, pages 1-11.

TIMSIT (Gérard), « L'Evolution des droits de la Fonction publique dans les États d'Afrique noire francophone » in CONAC (Gérard), *Les Institutions administratives des États*

francophones d'Afrique noire, (sous la direction), Paris, Ed. Economica, Collection La Vie du Droit en Afrique, 1979, pages 55-60.

TIMSIT (Gérard), « Essai d'établissement d'un modèle de statut de la fonction publique des pays francophones en voie de développement », in *R.I.S.A.*, N°3 de 1968, pages 203-224.

TIMSIT (Gérard), « La mise en œuvre des statuts de la fonction publique en Afrique et à Madagascar », in *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, Paris, janvier-mars 1968, n°5, pages 33-55.

TOHNGODO (Bruno), « Défaillances et insuffisances de l'Administration publique des États d'Afrique Noire et Madagascar », Paris, in *Revue Développement et Civilisations*, n°29- mars 1967, pages 13-31.

E/ SPECIALISES SUR LE MALI

BAGAYOGO (Shaka), « L'État au Mali : représentation, autonomie et mode de fonctionnement », in TERRAY (Emmanuel) sous la direction, *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, pages 91- 122.

CISSOKO (Kama) et TOURE (Ramatou), « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, in *Politique Africaine*, Editions Karthala, 2005, n°99, pages 142-154.

DIARRA (Eloi), « L'Histoire constitutionnelle du Mali », in *Revue Juridique et Politique des États Francophones*, 2010, volume 64, pages 229-458.

FAUCHEUX (François), « Rôle de l'école dans la structuration sociale au Mali : analyse des comportements et des opinions des élèves de Ségou », Paris, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, volume LXIII, numéro du juillet-décembre, P.U.F., 1977, pages 315-340.

KONATE (Sidi) et WEERD (Guido de), « La Réforme administrative au Mali », in *R.F.A.P.*, Paris, n°30, avril-juin 1984, Pages 141-157.

LAM (A.), « Reformes institutionnelles : un peu, beaucoup, passionnément... », Bamako, in *L'Essor*, n°15792, 2006.

MAIGA (Idrissa), « Fonction publique. Gestion des ressources humaines de l'administration : les grandes reformes », in *L'Aube*, Bamako, numéro du 12/11/2007.

ROY (Alexis), « La société civile dans le débat politique au Mali », in *Cahiers d'Etudes Africaines*, n°178, volume 2, 2005, pages 573-584.

ROY (Alexis), « Mali : instrumentalisation de la société civile », in *Alternatives Sud*, volume 17, pages 111-118.

SIDIBE (Ousmane Oumarou), « La Déliquescence de l'État : un accélérateur de la crise malienne ? » in KONATE (Doulaye), sous la direction, *Le Mali entre doutes et espoirs. Réflexions sur la nation à l'épreuve de la crise du Nord*, Bamako, Editions Tombouctou, Collection « L'Afrique se raconte », mars 2013, pages 171-192.

SISSOKO (Diango), « La Fonction publique et les impératifs du développement en Afrique Noire francophone : le cas du Mali », Paris, in *R.J.P.I.C.*, 1986, n°3-4, pages 921-938.

III/ LITTERATURE GRISE

A/ THESES

ANGSTELM (André), *Le Service public Africain. La contribution des Services publics à l'évolution politique et à la modernisation de l'Afrique Occidentale d'expression Française*, Thèse de Doctorat, Université de Grenoble, 1965, 743 pages, 4 volumes.

BELLINA (Sévérine), *Droit public et institutionnalisation en situation de pluralisme normatif : le cas de l'État Malien*, Thèse de doctorat en Administration publique, Université Grenoble 2, 2001, 517 pages.

BRAS (Jean-Philippe), *Les Approches théoriques de la fonction publique*, Thèse pour le Doctorat d'État en Droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, dirigée par le Professeur Gérard TIMSIT, tomes 1 et 2, 1985, 483 pages.

CISSE (Cheick Amadou Tidiane), *Contribution à l'étude des institutions politiques du Mali (recherches pour une théorie de l'État nouveau)*, Thèse de doctorat d'État en Droit, Université e Paris I, sous la direction du professeur LAVIGNE (Pierre), 17 décembre 1976, 451 pages.

DARON (Alain), *Aspects juridiques et politiques de la loi-cadre du 23 juin 1956 : une étape dans la décolonisation des territoires d'Outre-mer en Afrique Noire française*, thèse de doctorat de droit, Université de Poitiers, 18 décembre 1959, 306 pages.

DIALLO (Salifou), *Les Transformations de l'État en Afrique*, thèse de doctorat, Droit public, Université de Perpignan, 10 juin 2005, 374 pages.

DOUI WAWAYE (Augustin Jérémie), *La Sécurité, la fondation de l'État centrafricain : contribution à la recherche de l'État de droit*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Bourgogne, 9 mars 2012, 743 pages.

DZONMO-SILINOU (Victor), *Les Dynamiques de l'Administration publique en Afrique francophone subsaharienne : le cas du Cameroun. Théories et applications*, Ph. D., Québec, Université de Laval, Faculté des sciences sociales, Département de science politique, octobre 1998, 514 pages.

FISCHER (Bénédicte), *Les Relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des États d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française*, Grenoble, thèse de doctorat de droit public, Université de Grenoble, décembre 2011, 701 pages.

GANDOLFI (Alain), *L'Administration territoriale en Afrique noire de langue française*, Thèse de doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille, octobre 1959, pages 199 pages.

GARAS (Félix), *La Sélection des cadres administratifs : contribution à l'Etude de la réforme de l'État*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, faculté de droit, 17 novembre 1936, 200 pages.

GOLOGO (Yaya), *La Problématique de l'État fonctionnel en Afrique : le cas expérimental du Mali*, Université de Grenoble 2, Thèse de doctorat en Administration publique, mai 2009, 482 pages.

IDELMAN (Eric), *Le Transfert des compétences en matière de gestion des ressources naturelles aux communes rurales de la région de Kita (Mali). D'un encadrement étatique intégré à des logiques d'acteurs locaux*, thèse de doctorat en Géographie humaine, économique et régionale, Université de Paris Ouest Nanterre-La Défense, décembre 2008, 391 pages.

LOADA (Augustin Marie-Gervais), *L'État administratif au Burkina-Faso : administration et régimes politiques (1983-1993)*, Thèse de doctorat en science politique mention Etudes africaines (nouveau régime), Université de Bordeaux 1, Institut d'Etudes Politiques, Centre d'Etude d'Afrique Noire, 1994, 455 pages.

MAHAMANE (Yahaya), *La Fonction de carrière face aux nouveaux défis de gestion : le cas du Niger*, Université de Laval, Faculté des études supérieures, Thèse de Philosophie Doctor (PH.D.), avril 1997, 251 pages.

MANDENG NYOBE (Jules Marcel), *Essai d'analyse systémique de la fonction publique camerounaise*, thèse de doctorat de 3ème en science politique, sous la direction de d'Augustin KONCHOU KOUOMEGIN, Université de Yaoundé, 1987, 514 pages.

NFOULE MBA (Fabrice), *La Haute administration au Gabon, 1956-1991 : modalités d'émergence de la classe dirigeante gabonaise*, Université de Paris I, Thèse de doctorat Histoire contemporaine de l'Afrique, Juillet 2007, 440 pages.

NGATCHOU (François), *Le Problème de l'Administration publique dans les pays d'Afrique Noire d'expression française (depuis l'accession à l'indépendance)*, Thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Roland Drago, Paris II, 1975, 665 ff.

NKOGUE NGUEMA (Pierre), *L'Aménagement des structures administratives dans le système politico-administratif gabonais*, Thèse de doctorat de Droit public, Université de Grenoble 2, 2003, 272 pages.

ROUILLARD (Christian), *Le Syndrome du survivant et la fonction publique fédérale du Canada : une étude théorique à la lumière de la théorie critique et de la construction derridéenne*, PH.D., Carleton University, Ottawa, Ontario, novembre 1999, 313 pages.

SAMAKE (Fousseyni), *Administration et développement : le cas du Mali (contribution à la critique de la théorie de l'administration du développement)*, Thèse de doctorat d'État en droit, Université des Sciences sociales de Grenoble, juillet 1984, 355 pages.

SARR (Samba Minata), *Le Régime juridique des biens de l'administration publique au Mali*, Thèse de doctorat de Droit public, Université de Grenoble, juillet 2012, 554 pages.

TESSILIMI (Bakary), *Les Elites politiques en Côte-d'Ivoire (modernisation du système politique ou formation d'une classe dirigeante)*, Thèse pour le Doctorat d'État en Science politique, Université de Paris-X Nanterre, U.E.R. de Sciences Juridiques et Politiques, 1983, 2000 pages.

TOURE (Abdrahamane), *Le Droit malien de la Fonction publique : effectivité de la norme, et problèmes d'application*, thèse de doctorat de Droit, Université de Bourgogne, 1991, 28 mars 1991, 355 pages.

VILLANDRE (Jean-Jacques), *Les Chefferies traditionnelles en Afrique occidentale française*, Thèse de doctorat de droit, Paris, 1950, 70 ff.

B/ MEMOIRES

DIARRA (Zoumana), *Les Fonctions publiques d'anciennes colonies françaises d'Afrique subsaharienne à l'épreuve du nouveau management. Une contribution à l'étude des transferts institutionnels en Afrique*, Mémoire de Master 2, Droit public, spécialité, Services et politiques publics, Université de Rouen, 2010-2011, 80 pages.

DOBIASOVA (Zdenka), *L'Expertise scientifique et la décision publique*, Mémoire de Master en Administration publique, Strasbourg, E.N.A., Cycle International Long, 2008.

FOTSING (Jean-Baptiste), *Le Pouvoir traditionnel et l'administration coloniale française en Afrique noire : le choc de deux modèles d'organisation sociale*, Mémoire de DEA de Philosophie du droit, Université de Paris II, sous la direction de BRANCOURT (Jean-Pierre), septembre 1989, 145 pages.

HOUEBE (Fabrice Acodjédjro), *Une Nouvelle Fonction publique Béninoise pour un meilleur service à l'usager*, Mémoire de fin de formation, cycle 1, Université Nationale du Bénin, ENA, 1999, 78 pages.

NIONDOGO (Charles Kibsa), *La Zatun°AN VI-008/FP/TRAV portant Statut général de la Fonction publique : cinq ans après*, Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature de Burkina-Faso, Mémoire de fin de cycle, 1995, 80 pages.

SAMAKE (Mamadou), *La Bureaucratie au Mali*, Mémoire de D.E.A. d'Administration publique, Université de Reims, février 1980, 106 pages.

TESSILIMI (Bakary), *Recherches sur la pensée socialiste en Afrique : le Mali*, Mémoire pour le diplôme d'études supérieures de science politique, Université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris (II), 1976, 318 pages.

TIEMOKO (Boubakar), *Impacts des PAS sur le fonctionnement de l'Administration publique au Niger*, Mémoire pour l'obtention d'un Master en Administration publique, ENA, court cycle, Paris, juin 2000.

C/ ETUDES

AEBERHARD (Jane Hodges), *Etude comparative sur les statuts de la fonction publique*, Genève, Bureau International du Travail, Département de l'action gouvernementale, de la législation, du travail et de l'administration du travail, Document n°5, juin 2001, 61 pages.

Agence Nationale pour l'Emploi du Mali (ANPE)-Observatoire de l'Emploi et de la Formation (OEF), *Bilan de l'emploi 2002 : Etude sur la structure des emplois dans la Fonction publique*, septembre 2003, 52 pages.

AGLEAGNON (N'Sougan), AHADÉ (Yao), AMBELLIE (Louis), AMENYEDZI (Anani), DJONOUKOU (Kossi Tata), *Problèmes de l'adaptation de l'administration publique aux contextes socio-culturels : de l'oralité traditionnelle et de l'analphabétisme en Afrique aujourd'hui*, Laboratoire Africain de Coordination de Recherches et d'Etudes Interdisciplinaires, Lomé (Togo), éditeur U.N.E.S.C.O., Division de l'Etude du développement, Paris, 1980, 77 pages.

AMBROISE (Antoine), *La Modernisation administrative : dans les pays en développement : un cadre conceptuel*, Série 3 : Notes et travaux de recherches n°7, Laboratoire d'Etudes Politiques et Administratives, Département de Science Politique, Facultés des Sciences Sociales, Université Laval, août 1984, 58 pages.

AYOUN N'DAH (Pierre), *Doit-on et peut-on réformer l'administration publique en Afrique noire ?*, contribution à la conférence portant sur le même thème, organisé par le Centre de Recherche et d'Action pour la Paix (C.E.R.A.P.), 18 février 2008, 4 pages.

BADO (Laurent), *Nouvelles organisations, nouvelles structures et nouveaux programmes ; répartition des fonctions, des responsabilités et des tâches selon les objectifs à atteindre, les projets et les programmes à réaliser et cela, conformément aux besoins et aux moyens disponibles*, CAFRAD, Tanger, Maroc, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003537.pdf>..., date de mise en ligne le 13/09/2003.

BERG (Elliot J.), *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Bureau régional pour l'Afrique, PNUD, 1994.

BERNARD (Jean), *Le Haut fonctionnaire, agent autonome d'un modèle politico-économique*, Paris, Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la Planification (C.E.P.R.E.M.A.P.), numéro 9219, 18 août 1992.

BRASSEUR (Gérard), *Le Mali*, Notes et Etudes Documentaires, 22 avril 1974, n°4 081-4082-4083, Paris, La Documentation Française, 118 pages.

CIEUTAT (Bernard), TENZER (Nicolas), *Fonctions publiques : Enjeux et stratégie pour le renouvellement*, Paris, Commissariat Général au Plan, 2000, 134 pages.

CVETEK (Nina) et DAIBER (Friedel), *Qu'est-ce que la société civile?*, KMF-CNOE-Friedrich-Ebert Stiftung, Antanarivo, octobre 2009, 37 pages.

DIA (Mamadou), *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara*, Washington DC, document technique de la Banque Mondiale, n°225, Série du Département technique Afrique, juin 1994, 47 pages.

DIARRA (Noël), *La Situation de l'individu face à l'administration Malienne*, Etude administrative et constitutionnelle, Bamako, 1984, 215 pages.

Commissariat au Développement Institutionnel (C.D.I.) et Cabinet d'Assistance Technique, *Enquête légère sur le niveau actuel de satisfaction des usagers des services publics*, rapport définitif, Bamako, juillet 2010, 141 pages.

C.D.I., *Programme de développement institutionnel. Plan opérationnel 2010-2013*, Bamako, décembre 2009, 168 pages.

C.D.I., *Références des actes de création, d'organisation et cadres organiques des services publics du Mali*, Bamako, avril 2009, 44 pages.

C.D.I., *Enquête Nationale d'Inventaire des Compétences*, Enquête exploratoire, Bamako, novembre 2008, 47 pages.

C.D.I.; *Programme de développement institutionnel. Plan Opérationnel 2005-2007*, Bamako, novembre 2004, 91 pages.

C.D.I., *Programme de développement institutionnel*, Bamako, juillet 2003, 25 pages.

FOFANA (Wamara), COUMARE (Fodé), *20 ans de réforme participative, Bamako*, Secrétariat Général de la Présidence, Commissariat à la Réforme Administrative (C.R.A.), 1990, 10 pages.

GLEIZAL (Jean-Jacques), SIDIBE (Konimba), FALL (Daouda), *Etude d'identification du projet d'appui au développement institutionnel, Schémas Global Opérationnel de mise en œuvre du PDI, SEPIA, Bamako*, mars 2004, 51 pages.

GUESSY (Honorat.), KOLESSON (Vassily.), KWENDE (Grégoire.), *Etude approfondie de l'enseignement supérieur, Rapport établi à l'intention du Gouvernement de la République du Mali*, Paris, Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), numéro de série FMR/ED/HEP/84/102, 65 pages.

KONE (Diossely), *Etudes des meilleures pratiques de réformes de la fonction publique : le cas du Mali*, United Nations Office For Project Services, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Bamako, février 1999.

LANGSETH (Peter), *Enseignements tirés de la réforme de la fonction publique en Ouganda*, Washington D-C, Institut de Développement Economique de la Banque Mondiale, Documents de travail, n°21820, 1998, 37 pages.

MATHESON (Alex), WEBER (Boris), MANNING (Nick), ARNOULD (Emmanuelle), *Etude sur la participation des hauts fonctionnaires et sur la délimitation des responsabilités entre ministres et hauts fonctionnaires*, Editions OCDE, n°6, 2007, 82 pages, <http://dx.doi.org/10.1787/111168253630>.

MBAYE (Assane), *Pour une meilleure ingénierie institutionnelle qui codifie la pluralité des légitimités. Des propositions pour refonder l'État*, sous la direction, Alliance pour la Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), cahier n°2010-04, 90 pages.

Nations-Unies, Département des Affaires économiques et sociales, Division de l'Economie et l'Administrations publiques, *Monographies sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains : le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Sénégal*, avril 2000, 39 pages.

NZOUANKEU (Jacques Mariel), *Tendances majeures de l'évolution récente des fonctions publiques africaines et perspectives de leurs réformes*, Note de conjoncture, novembre 2000, OFPA, 27 pages.

Présidence de la République, Mission de Décentralisation et des Réformes institutionnelles, *Document du programme de développement institutionnel*, Bamako, juillet 1999, 43 pages.

Primature, Ministère Délégué à la Réforme de l'État et aux Relations avec les Institutions, Cabinet, *Le Cadre stratégique de la réforme de l'État*, Bamako, juillet 2003, 11 pages.

OUMAROU (Moussa), *Le Dialogue social dans l'administration publique des pays membres de l'Union Economique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA)*, Genève, Bureau International du Travail, janvier 2007, 77pages.

SILICANI (Jean-Ludovic), sous la direction, *La Réforme de l'État*, Paris, ENA-Promotion Valmy (1996-1998), Collection La Documentation Française, septembre 1999, tomes I et II, 1039 pages.

SISSOKO (Diango), *L'Organisation de l'État central et les structures administratives*, Mission d'expertise sur la réforme de l'État et la modernisation de la fonction publique, Bamako, avril 2002, 36 pages.

ZERROUQ (Bouchara), *Etude comparative relative à la réforme du secteur public*, août 2001, Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme, Département de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, Direction de la Politique Economique Générale, Document de travail n°67, 18 pages.

D/ RAPPORTS

Agence Nationale pour l'Emploi du Mali (ANPE)-Observatoire de l'Emploi et de la Formation (OEF), *Le Volume de l'emploi dans la Fonction publique Malienne*, Rapport de l'exercice 2007, 44 pages.

Banque Mondiale sur les politiques de développement, *L'Ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir*, Rapport, Washington D-C, 1994, 327 pages.

Banque Mondiale, Région Afrique, Gouvernement du Mali, Union Européenne et Agence Suédoise pour le Développement Internationale, *Mali : Revue des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de l'État*, Rapport n°46826-ML, volume II, « Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques », Décembre 2008, 72 pages.

C.D.I., *Etude pour la mise en place aux niveaux Région et Cercle d'instances uniques d'orientation et de suivi des actions de développement*, Rapport final, Bamako, août 2006, 40 pages.

C.D.I., *Audit de la fonction gestion des ressources humaines au sein de l'Administration publique*, Rapport final, Bamako, janvier 2006, 87 pages.

C.D.I., *Mise en place d'un système d'incitation statutaire pour gérer la mobilité des fonctionnaires dans les zones difficiles*, Rapport définitif, Bamako, septembre 2006, 87 pages.

POCHARD (Marcel), *Perspectives pour la fonction publique*, rapport public du Conseil d'État, Section Eudes et rapports, 2003, Paris, *La documentation française*, page 223-386.

POCHARD (Marcel), *La Diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique : l'ouverture de l'accès aux fonctions de l'encadrement supérieur de l'État*, Rapport officiel, Paris, *La Documentation française*, 29 mai 2007, 43 pages.

SENGHOR (Léopold Sédar), député, Rapport de projet de loi n°1325 relatif au « statut des chefs coutumiers en Afrique Occidentale Française, Afrique Equatoriale Française, au Cameroun et au Togo », Assemblée Nationale, 2^{ème} législature, session de 1954, n°8577, Annexes au procès-verbal de la séance du 2 juin 1954, 7 pages.

SILGUY (Yves-Thibault de), *Moderniser l'État : l'encadrement supérieur*, rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, Paris, 2003, 85 pages.

SILICANI (Jean-Ludovic), Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction publique. Faire des services publics et de la Fonction publique des atouts pour la France, Paris, Ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique, *La documentation française*, avril 2008, 236 pages.

VALLEMONT (Serge), « La Gestion des Ressources Humaines », Rapport au Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, 9 décembre 1998, Paris, *La documentation française*, 81 pages.

IV/ COMMUNICATIONS

AGUISSA (Abdoul Aziz), *Le financement des programmes de réformes administratives : expérience du Mali*, Tanger, Conférence pan-africaine des présidents des commissions nationales/Conseils supérieurs de réforme administrative « Moderniser les services publics et les systèmes de gouvernance pour mieux atteindre les objectifs de développement », CAFRAD/Fondation pour le Développement des capacités Africaines, Tanger, Maroc, 25-27 février 2008, 34 pages.

AYEE (R.A.), « La Fonction publique en Afrique : éthique », C.A.F.R.A.D., Tanger, Maroc, 13-15 décembre 1998, 16 pages, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003537.pd...>, date de mise en ligne le 26/12/2002.

BATOKO (Ousmane), « La réforme administrative au Bénin : genèse et déploiement d'une politique publique », Actes préparatoire du symposium n°3 : *la bonne gouvernance objet et condition du financement*, Paris, novembre 2003, pages 107-114.

Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction publique, *La Charte de la Fonction publique en Afrique*, Windhoek-Namibie, 5 février 2001, éditée par le CAFRAD/UNDESA.

DAFFA (Djénébou), « Expérience Malienne en matière de réforme administrative », Séminaire sur la *Gestion du changement dans le secteur public avec l'accent sur la réforme administrative et la nouvelle gouvernance*, Cotonou, Bénin, CAFRAD/OFPA, 23-27 septembre 2002, 6 pages.

DELPEUCH (Thierry), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », communication au 10^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, 7-9 septembre 2010.

DIALLO (Mouhamadou Lamine), « Nouvelles conception de la fonction publique », Colloque, CAFRAD, Tanger, Maroc, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003537.pd...>, date de mise en ligne le 02/03/2003.

DIMIER (Véronique), « Décentraliser l'Empire ? Du compromis colonial à l'institutionnalisation d'un gouvernement local dans l'Union Française », Journée d'études AFSP/Groupe Local et Politique, IEP de Rennes/CRAP, 8 février 2002, 20 pages.

KANE (Oumar Baba), « La Fonction publique des Collectivités territoriales (expérience du Mali », OFPA/PDM, Benin, Table Ronde sur « *Réflexions sur les implications de la décentralisation sur la réforme de la fonction publique. Exemples du Benin, du Burkina-Faso, du Mali et du Sénégal* », Cotonou, 29 juillet 2008, 18 pages. <http://www.ofpa.net/jfp2008/pgjfp8.htm>, date de mise à jour le 07 octobre 2008.

LELO (Mamosi), « La prise en compte de la diversité dans la Fonction publique africaine », Colloque, éditeur CAFRAD, Tanger, Maroc, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan003537.pd...>, date de mise en ligne 26/12/2002.

LOKO (Léandre S.), « Système de mérite dans le recrutement, la nomination, la promotion et le développement des carrières », Conférence de Bénin sur la Fonction publique, 28/05-01/06/2001, 14 pages.

N'DIAYE (Papa Mor), « Réflexions sur les implications de la décentralisation sur la réforme de la fonction publique. Exemples du Benin, du Burkina-Faso, du Mali et du Sénégal », Table ronde, OFPA/PDM, Cotonou (Benin), 29 juillet 2008, 18 pages. <http://www.ofpa.net/jfp2008/pgjfp8.htm>, date de mise à jour le 07 octobre 2008.

Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD)/Gouvernement du Mali, septième Forum africain sur la gouvernance (FAG-VII), thème2 « Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines pour le bon fonctionnement du secteur public », août 2007, 23 pages.

OURZIK (Abdelouahad), « La Fonction publique en Afrique : les nouveaux défis », 2^{ème} Conférence pan-africaine des Ministres de la Fonction publique, Rabat, Maroc, 13-15 décembre 1998, éditeur CAFRAD/UNDESA, 9 pages.

ROGER (Grégoire), « La Conception de la fonction publique et son évolution » contribution au 2^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble du 25 au 28 janvier 1984, 10 pages.

SANDAOGO (Baloma Marcel), Table Ronde sur « Réflexions sur les implications de la décentralisation sur la réforme de la fonction publique : quelques réflexions sur l'exemple du Burkina-Faso », Cotonou (Benin), 29 juillet 2008, 22 pages. <http://www.ofpa.net/jfp2008/pgjfp8.htm>, date de mise à jour le 07 octobre 2008.

SISSOKO (Diango), « La politique de bonne gouvernance et la réforme de l'État au Mali », Actes préparatoire du symposium n°3 sur *la bonne gouvernance objet et condition du financement*, Paris, novembre 2003, pages 115-123.

SOW (Cheick Abdoul Kader), « Note sur le Commissariat au Développement Institutionnel du Mali », Conférence pan-africaine des présidents des commissions nationales/Conseils supérieurs de réforme administrative, *Moderniser les services publics et les systèmes de gouvernance pour mieux atteindre les objectifs de développement*, CAFRAD/Fondation pour le Développement des capacités Africaines, Tanger, Maroc, 25-27 février 2008, 7 pages.

ANNEXES

ANNEXE 1

Les corps administratifs : Ecole de formation : E.N.A.

- Corps des administrateurs civils⁹¹⁵
- Corps des administrateurs des affaires sociales⁹¹⁶
- Corps des inspecteurs des finances⁹¹⁷
- Corps des inspecteurs des services économiques⁹¹⁸
- Corps des inspecteurs des impôts⁹¹⁹
- Corps des inspecteurs du Trésor⁹²⁰
- Corps des inspecteurs des Douanes⁹²¹
- Corps des administrateurs du travail et de la sécurité sociale⁹²²

⁹¹⁵ Cf. Article 1^{er} Loi n°82-90/AN-RM du 05 septembre 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'administration générale (page 6 du Recueil).

⁹¹⁶ Cf. Article 1^{er} de la Loi n°82-93/AN-RM du 1^{er} septembre 1983 portant Statut particulier des fonctionnaires du cadre des affaires sociales (pages 21-24 du Recueil des textes portant statut particulier des fonctionnaires, 1987, Secrétariat général de la Présidence, Commissariat à la Réforme administrative).

⁹¹⁷ Article 1^{er} Loi n°82-110/AN-RM du 18 juillet 1983 portant statut particulier du cadre des finances (p. 94 du Recueil).

⁹¹⁸ Article 1^{er} Loi n°82-111/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des affaires économiques (p.98 du Recueil).

⁹¹⁹ Article 1^{er} Loi n°82-112/AN-RM du 1^{er} septembre 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des impôts (p. 102 du Recueil).

⁹²⁰ Article 1^{er} Loi n°82-113/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre du trésor (page 106 du Recueil).

⁹²¹ Article 1^{er} Loi n°82-114/AN-RM du 1^{er} septembre 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'administration des douanes (page 110 du recueil).

⁹²² Article 1^{er} Loi n°82-91/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre du travail et de la sécurité sociale (page 12 du Recueil).

- Corps des Conseillers des affaires étrangères et le corps des Traducteurs-interprètes⁹²³
- Corps des administrateurs des Arts et de la Culture⁹²⁴
- Corps des administrateurs du tourisme⁹²⁵
- Corps des Conseillers d'animation et de Jeunesse et d'Education populaire⁹²⁶ (autre école)
- Corps des professeurs d'éducation physique et sportive⁹²⁷ (autre école)
- Corps des Journalistes et Réalisateurs et le corps des Ingénieurs de l'Information⁹²⁸ (autre école)
- Corps des ingénieurs de la statistique⁹²⁹
- Corps des planificateurs⁹³⁰

Les corps techniques⁹³¹ : Ecoles de formation : E.N.I. et I.P.E.R.

- e) Corps des ingénieurs des constructions civiles⁹³²
- f) Corps des ingénieurs des Eaux et Forêts⁹³³

⁹²³ Article 1^{er} Loi n°84-54/AN-RM du 11 juillet 1984 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des affaires étrangères (page 115 du Recueil).

⁹²⁴ Cf. Article 1^{er} Loi 82-95/AN-RM du 23 décembre 1982 portant particulier du cadre des arts et de la culture (page 30 du Recueil).

⁹²⁵ Article 1^{er} Loi n°82-107/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre du tourisme (p. 83 du Recueil).

⁹²⁶ Cf. Article 1^{er} Loi n°82-96/AN-RM du 1^{er} septembre 1982 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de la jeunesse et de l'éducation populaire (page 34 du Recueil). Vérifier bien si ce cadre existe toujours !

⁹²⁷ Cf. Article 1^{er} Loi n°82-97/AN-RM du 1^{er} septembre 1982 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des sports (p.38 recueil).

⁹²⁸ Article 1^{er} Loi n°82-102/AN-RM du 28 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'information et de l'audiovisuel (p.59 du recueil).

⁹²⁹ Cf. Article 1^{er} Loi n°82-101/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des Fonctionnaires du cadre de la statistique (p. 55 du recueil).

⁹³⁰ Article 1^{er} Loi n°82-104/AN-RM du 16 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de la planification (p. 70 du Recueil).

⁹³¹ Ce travail se consacrera essentiellement à l'étude des corps administratifs.

⁹³² Article 1^{er} Loi n°82-105/AN-RM du 16 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des constructions civiles (p. 73 du Recueil).

- g) Corps des ingénieurs de la météorologie⁹³⁴
- h) Corps des ingénieurs de l'industrie et des mines⁹³⁵
- i) Corps des Ingénieurs de l'Agriculture et du Génie Rural⁹³⁶
- j) Corps des vétérinaires et ingénieurs d'élevage⁹³⁷
- k) Corps des ingénieurs de la navigation aérienne⁹³⁸
- l) Corps des administrateurs de la protection civile⁹³⁹
- m) Corps des ingénieurs-informaticiens⁹⁴⁰

⁹³³ Cf. Article 1^{er} Loi 82-100/AN-RM du 1^{er} septembre 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre des eaux et forêts (p.50 recueil).

⁹³⁴ Article 1^{er} Loi n°82-108/AN-RM du 1^{er} septembre 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de la météorologie (p.86 du Recueil).

⁹³⁵ Article 1^{er} Loi n°82-106/AN-RM du 16 juillet 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'industrie et des mines (p. 78 du Recueil).

⁹³⁶ Cf. article 1^{er} Loi n°82-98/AN-RM du 1^{er} septembre 1982 portant statut particulier du cadre de l'Agriculture et du Génie rural (p.41 du Recueil).

⁹³⁷ Article 1^{er} Loi n°82-99/AN-RM du 16 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'élevage et des industries animales

⁹³⁸ Article 1^{er} Loi n°82-109/AN-RM du 16 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de la navigation aérienne (p.90 du Recueil).

⁹³⁹ Article 1^{er} du Décret n°99-201/P-RM du 22 juillet 1999 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de la protection civile.

⁹⁴⁰ Article 1^{er} Loi n°82-103/AN-RM du 2 juin 1983 portant statut particulier des fonctionnaires du cadre de l'informatique (p. 65 Recueil).

ANNEXE 2

Catégorie et niveau de formation des fonctionnaires

Catégories	Niveaux de formation	Niveau du Grade
Catégorie A	-Maîtrise -Diplôme du centre de spécialisation des techniciens de santé -Titres équivalents.	4 ^{ème} niveau
2	-Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) de l'Institut Supérieur de Formation et Recherches Appliquées (ISFRA) -Titres équivalents.	4 ^{ème} niveau
3	-Doctorat de la faculté de Médecine, de Pharmacie et d'Odontostomatologie (FMPO) -Titres équivalents	4 ^{ème} niveau
4	-Doctorat d'État -Certificat d'Etudes Spéciales (CES) de la FMPO -titres équivalents.	3 ^{ème} niveau

	Niveaux de formation	Niveau de grade
Catégorie B2	-Diplôme d'Etudes Universitaires Générales (DEUG) -Diplôme Universitaire de Technicien Supérieur (DUTS) -Diplôme de l'Institut National de Formation des Travailleurs Sociaux -Diplôme de l'Institut de Formation de Maître -Diplôme de l'Ecole Secondaire de la Santé (ESS) -Diplôme de l'IPR/IFRA Cycle Technicien Supérieur	4 ^{ème} niveau

	-Diplôme de l'Institut National des Arts (INA) -Titre équivalents	
Catégorie B1	-Brevet de Technicien -Diplôme d'Infirmier du 1 ^{er} degré de la Santé -Diplôme de l'Institut National de la Jeunesse et des Sports -Titres équivalents	4 ^{ème} niveau
Catégorie C	-Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) -Diplôme des Centres d'Apprentissage Agricole -Diplôme d'Infirmier du 1 ^{er} degré de l'élevage -Titres équivalents	

Source : Statut général des fonctionnaires

ANNEXE 3

Liste des emplois administratifs supérieurs relevant du pouvoir discrétionnaire du Gouvernement du Mali en vertu de l'Ordonnance n°5 CMLN du 10 décembre 1968 :

- a) « Le Secrétaire Général du Gouvernement ;
- b) Le Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale ;
- c) L'Inspecteur Général des Affaires Administratives ;
- d) Le Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement ;
- e) Le Secrétaire Général Adjoint des Affaires Etrangères ;
- f) Le Chef du Protocole de la République ;
- g) Les Ambassadeurs et Ministres Plénipotentiaires ;
- h) Les Contrôleurs d'Etat ;
- i) Le Premier Président de la Cour Suprême ;
- j) Le Procureur Général de la Cour d'Appel ;
- k) Le Procureur Général Près la Cour d'Appel ;
- l) Le Trésorier-Payeur Général ;
- m) Le Contrôleur Financier ;
- n) Le Directeur Général de la B.R.M. ;
- o) Les Inspecteurs Généraux de l'Enseignement ;
- p) Les Directeurs des Services Centraux ;
- q) Les Gouverneurs de Région ;
- r) Les Inspecteurs de la Jeunesse ;
- s) Les Directeurs des Entreprises et Sociétés d'Etat

ANNEXE 4

Répartition des effectifs de la Fonction publique du Mali selon la catégorie et le sexe

Catégories	Sexe				Ensemble	
	Fonctionnaires		contractuels			
	Hommes	Femmes			Hommes	Femmes
Catégorie A	10799	1816	197	172	11696	2088
Catégorie B2	10600	1866			10600	3866
Catégorie B1	3074	3370			3074	2370
Catégorie C	3412	3377	3067	3583	5479	2960

Source : DNFFP-Août 2010

ANNEXE 5

Enquête de satisfaction des usagers, 2010 : les résultats bruts, public cible : population :

Indicateur d'image générale du service public au Mali (Indicateur1)

Probité/honnêteté des agents au sein du service public (V1.4)

	Effectifs	Pourcentage
Très satisfait	255	18,1
Plutôt satisfait	426	30,2
Plutôt pas satisfait	437	31
Très insatisfait	292	20,7
Total	1410	100

Source: C.D.I., Enquête légère sur le niveau actuel de satisfaction des usagers des services publics au Mali, rapport définitif, juillet 2010.

ANNEXE 6

L'Article 8 du décret n°04-098/P-RM du 31 mars 2004 portant Plan de carrière des fonctionnaires en service au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale :

CLASSIFICATION	CATEGORIE D'EMPLOI	CORPS	GRADES
CATEGORIE 1	- Ambassadeur	- Discrétionnaire	
	- Ministre Conseiller; - Directeur	Conseiller des A.E. Traducteur - Interprète	Catégorie A Classe exceptionnelle ou 1 ^{er} Classe
CATEGORIE 2	- Consul Général	- Discrétionnaire	
	- Premier Conseiller ; - Directeur Adjoint ; - Chef Département ; - Consul Général ; - Consul ; - Vice-consul.	Conseiller des A.E. Traducteur-Interprète	Catégorie A 1 ^{ère} Classe ou 2 ^{ème} Classe
CATEGORIE 3	- Chef de Section ; - Deuxième Conseiller ; - Troisième Conseiller ; - Conseiller Consulaire ; - Chargé de dossier.	Conseiller des A.E. Traducteur-Interprète	Catégorie A 2 ^{ème} Classe ou 3 ^{ème} Classe
CATEGORIE 4	-Secrétaire Agent Comptable	Inspecteur/Contrôleur du Trésor, des Finances et des Services Economiques	Catégories A, B2, B1

	<ul style="list-style-type: none"> - Secrétaire à l'Administration Centrale et Assimilé ; - Secrétaire d'Ambassade ; - Agent Consulaire ; - Chargé de dossier ; - Chargé de Protocole. 	Secrétaire des Affaires Etrangères	Catégories B2, B1 et C
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------	------------------------

ANNEXE 7

LOI N°02-053 DU 16 DECEMBRE 2002 PORTANT STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES

L'assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 08 novembre 2002 ;

Le président de la république promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER DES DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE I : CHAMP D'APPLICATION

ART. 1^{ER} : Le présent statut s'applique aux personnels titulaires qui ont vocation exclusive à occuper, au sein des services publics de l'Etat, les emplois administratifs permanents d'un niveau hiérarchique correspondant.

Il ne s'applique ni au personnel engagé sous le régime contractuel, ni aux magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ni aux personnels de l'armée, de la gendarmerie, de la garde Nationale et de la police, ni aux personnels des collectivités territoriales et des organismes publics personnalisés, ni au personnel enseignant de l'enseignement supérieur, ni aux chercheurs.

ART. 2 : Le présent statut fixe les dispositions de principe applicables à l'ensemble des fonctionnaires visés à l'alinéa premier de l'article premier.

Ces dispositions sont précisées par des règlements généraux portant dispositions communes d'application du statut.

Elles sont complétées, en outre, par les statuts particuliers. Ces statuts concernent exclusivement les dispositions spécifiques aux fonctionnaires d'un cadre ou d'un corps déterminé. Ils ne peuvent en aucun cas, sauf exception expressément prévue, déroger aux dispositions du présent statut.

CHAPITRE II : STRUCTURE DES PERSONNELS

ART. 3 : L'ensemble des fonctionnaires soumis aux mêmes conditions de recrutement et ayant vocation aux mêmes grades constitue un corps. Les corps relevant d'une technique administrative commune et entre lesquels sont ménagées des possibilités d'intégration, sont regroupés au sein d'un même cadre.

ART. 4 : les corps sont répartis en quatre (4) catégories A, B2, B1 et C qui se définissent par les conditions minimales de formation requises pour y accéder.

Ces niveaux de formation sont précisés en annexe I au présent statut ; ils correspondent aux paliers de base de recrutement au sein des corps de chacune des quatre (4) catégories.

ART. 5 : Le grade est le titre qui établit l'appartenance à la fonction publique soumise au présent statut. Il donne à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois administratifs permanents correspondant à ce grade.

ART. 6 : Les emplois administratifs permanents sont prévus dans les textes réglementaires fixant les cadres organiques des services publics ; ils sont identifiés par référence au corps et au grade minimum requis pour y accéder.

Les emplois visés à l'alinéa premier peuvent être vacants ou provisoirement disponibles. Dans le premier cas, il est procédé, dans les conditions prévues au titre II, au recrutement d'un nouveau titulaire ; dans le second cas, le fonctionnaire titulaire ne peut être que provisoirement remplacé dans son poste. La subordination hiérarchique est attachée à l'emploi.

ART. 7 : La structure interne des corps, quels que soient le cadre ou la catégorie concernés, se compose uniformément de quatre(4) grades : 3^{ème} classe, 2^{ème} classe, 1^{ère} classe, classe exceptionnelle. La 3^{ème} se subdivise en 6 échelons, la 2^{ème} classe en 4 échelons, la 1^{ère} classe en 3 échelons et la classe exceptionnelle en 3 échelons.

ART. 8 : Le fonctionnaire peut exceptionnellement changer de corps pour des raisons de santé dûment constatées par l'autorité médicale ou pour des nécessités de service.

Le transfert ne peut s'effectuer que si l'intéressé est professionnellement apte à remplir les fonctions afférentes au nouveau corps. Il est prononcé à concordance de grade et d'échelon, le fonctionnaire transféré conservant, en outre le bénéfice de l'ancienneté acquise dans son corps d'origine.

CHAPITRE III : OBLIGATIONS ET DROITS DU FONCTIONNAIRE

Section 1 : Devoirs du fonctionnaire

ART. 9 : Le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation légale et réglementaire.

ART. 10 : Le fonctionnaire doit servir l'Etat avec dévouement, dignité, loyauté et intégrité.

Il doit notamment veiller à tout moment à la promotion des intérêts de la collectivité et éviter, dans le service comme dans la vie privée, tout ce qui serait de nature à compromettre le renom de la fonction publique.

Il lui est formellement interdit de solliciter ou recevoir, directement ou par personne interposée, même en dehors de ses fonctions mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques.

ART. 11 : Il est également interdit au fonctionnaire d'avoir, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination que ce soit, des intérêts de nature à compromettre son indépendance dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou en relation avec celle-ci. Un Décret pris en conseil des Ministres précise les

activités privées lucratives qui sont susceptibles de porter atteinte à la dignité et aux intérêts de la fonction publique et sont, à ce titre, interdites au fonctionnaire.

ART. 12 : Le fonctionnaire a le devoir d'occuper le poste qui lui est confié. Il est tenu de respecter ponctuellement l'horaire de travail et d'accomplir personnellement et avec assiduité toutes les obligations que lui impose l'exercice de ses fonctions.

ART. 13 : Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés. Il n'est dégagé d'aucune des responsabilités qui lui incombent ni par la responsabilité propre de ses supérieurs hiérarchiques ni par celle de ses subordonnés.

ART. 14 : Le fonctionnaire est tenu de se consacrer, consciencieusement, durant l'horaire de travail, à l'accomplissement exclusif de ses fonctions.

ART. 15 : Indépendamment des règles instituées par le Code Pénal en matière de secret professionnel, tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour ce qui concerne les documents, faits et informations dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

Tout détournement, toute communication contraire aux règlements, de documents de service à des tiers sont formellement interdits.

En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, le fonctionnaire ne peut être relevé des interdictions édictées aux alinéas précédents qu'avec l'accord préalable de l'autorité dont il relève.

ART. 16 : La formation professionnelle en cours de carrière est un devoir pour le fonctionnaire. Elle est aussi un droit pour lui à l'égard de son administration.

L'exercice de ce droit assuré dans les conditions définies au chapitre V du titre VI du présent statut.

Section 2 : Droits et Garanties Générales

ART. 17 : Le fonctionnaire est libre de ses opinions politiques, philosophiques et religieuses.

Aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques et religieuses du fonctionnaire ne doit figurer dans son dossier. Il lui est toutefois demandé de les exprimer en dehors du service et avec la réserve appropriée aux fonctions exercées.

La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou titulaires d'un tel mandat ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes et les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat.

ART. 18 : Pour l'application du présent statut, aucune distinction ne peut être faite entre les deux sexes et entre les personnes handicapées et les autres, sous réserve de la prise en considération des dispositions des statuts particuliers et des exigences requises pour l'exercice de certaines fonctions.

Cependant des mesures positives spéciales peuvent être prises en faveur des personnes handicapées dans le cadre des règlements d'application du présent statut. Ces mesures ne pourront en aucun cas être considérées comme discriminatoires à l'égard des autres personnes.

ART. 19 : Le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires. Outre le dépôt légal, toute organisation syndicale de fonctionnaires est tenue d'effectuer, dans les deux mois de sa création, le dépôt de ses statuts et de la liste de ses administrateurs auprès de l'autorité ayant pouvoir de nomination sur les fonctionnaires appelés à en faire partie et auprès du Ministre chargé de la Fonction Publique.

Pour les organisations syndicales déjà existantes, la communication des statuts devra être effectuée auprès des mêmes autorités dans les deux (2) mois à compter de la publication de la présente loi.

Les syndicats professionnels de fonctionnaires peuvent ester en justice devant toute juridiction. Ils peuvent notamment se pourvoir contre les actes réglementaires concernant le statut du personnel et contre les décisions individuelles portant atteinte aux intérêts collectifs des fonctionnaires.

Le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires pour la défense de leurs intérêts professionnels collectifs. Il s'exerce dans le cadre défini par la loi.

Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organes consultatifs à l'élaboration des dispositions statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière.

Ces délégués sont désignés par les organisations syndicales les plus représentatives. Le caractère représentatif est déterminé par le Ministre chargé de la fonction publique en fonction du nombre de voix et de sièges remportés par chaque syndicat aux élections des délégués syndicaux.

ART. 20 : Les fonctionnaires ont, droit conformément aux règles fixées par le code pénal et les lois spéciales, à une protection contre les menaces. Outrages, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet. L'administration est tenue de leur assurer effectivement cette protection contre les attaques, de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté, compte non tenu des mesures découlant de l'application de la réglementation sur les pensions.

Dans le cas où un fonctionnaire est poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit couvrir le fonctionnaire des condamnations civiles prononcées contre lui.

ART. 21 : Il est tenu pour chaque fonctionnaire un dossier individuel qui doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Ces pièces réparties par matières, doivent être classées chronologiquement sans discontinuité.

Les sentences et autres actes de procédure disciplinaire sont également versés au dossier individuel dans la partie de celui –ci spécialement réservée à cet effet.

ART. 22 : une loi détermine le régime de sécurité sociale applicable aux fonctionnaires en vue de couvrir notamment les risques de maladie, d'accident de travail, de maternité et de décès.

ART. 23 : Lorsque le fonctionnaire s'estime lésé dans ses droits, il dispose des voies de recours administratif et de recours contentieux. Le recours administratif s'exerce soit auprès de l'autorité qui a pris la décision incriminée, soit auprès de l'autorité hiérarchique supérieure.

Le recours contentieux est porté devant la cour suprême dans les conditions fixées par les dispositions organisant cette dernière. Le fonctionnaire ne peut se prévaloir en aucun cas de droits indûment acquis.

CHAPITRE IV : ORGANES DE LA FONCTION PUBLIQUE

ART. 24 : Le Ministre chargé de la fonction publique veille à l'application du présent statut.

ART. 25 : Les organes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctions conformément à l'article 19 ci dessus, sont notamment le conseil supérieur de la fonction publique et les commissions administratives paritaires.

Le Conseil Supérieur de la Fonction publique comprend en nombre égal des représentants de l'Administration et des représentants organisations syndicales les plus représentatives de fonctionnaires. Il est présidé par le Ministre chargé de la Fonction Publique.

Dans chaque corps de Fonctionnaires existent une ou plusieurs commissions administratives paritaires comprenant, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants du personnel.

Un décret pris en Conseils des Ministres fixe les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement des organes consultatifs visés ci-dessus.

TITRE II DE LA CARRIERE

CHAPITRE PREMIER : RECRUTEMENT

ART. 26 : Est interdit tout recrutement qui n'a pas effectivement pour objet de pouvoir à la vacance de l'un des emplois permanents spécifiés à l'alinéa premier de l'article premier.

Les emplois à pouvoir sont déterminés chaque année par voie réglementaire en fonction des emplois organiquement prévus et budgétairement autorisés.

ART. 27 : Nul ne peut être admis sous le régime du présent statut :

- 1) s'il ne possède la nationalité malienne ;
- 2) s'il ne jouit de ses droits civiques et s'il n'est de bonne moralité ;
- 3) s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée ;
- 4) s'il n'est âgé de 18 ans au moins et de 32 au plus pour la catégorie C, 35 ans pour les catégories B2 et B1 et 40 ans au plus pour la catégorie A ;
- 5) s'il ne remplit les conditions d'aptitude requises en général pour l'entrée dans la Fonction publique et des conditions d'aptitude physique particulièrement exigées pour l'accession au corps de recrutement ;
- 6) s'il n'est détenteur de l'un des diplômes requis par le statut particulier régissant le corps de recrutement.

ART. 28 : L'acte de recrutement porte la date de naissance du fonctionnaire et seul cette date fait foi.

ART. 29 : Les recrutements s'effectuent par voie de concours. La mise en compétition des emplois à pourvoir à lieu à dates périodiques pour l'ensemble des emplois vacants. Elles font obligatoirement l'objet d'une annonce sous la forme d'un avis officiel d'appel aux candidats.

ART. 30 : Il ne peut être dérogé au principe du concours que s'il est constaté que le nombre des candidats est inférieur à celui des emplois mis en compétition. Dans ce cas, le recrutement s'effectue sur titre.

CHAPITRE II : TITULARISATION

ART. 31 : Les agents recrutés par concours ou sur titre sont nommés en qualité de fonctionnaires stagiaires du corps correspondant à l'emploi de recrutement.

Ils ne peuvent être titularisés dans l'un des grades de ces corps que s'ils ont satisfait aux exigences du stage probatoire.

Ce stage a pour objet de confirmer leurs aptitudes morales et intellectuelles à l'accomplissement d'une carrière administrative ; il ne peut être d'une durée inférieure à douze (12) mois.

L'organisation du stage et le régime des fonctionnaires stagiaires sont fixés par les règlements d'applications du statut.

ART. 32 : La titularisation et le classement indiciaire du fonctionnaire recruté ne peuvent s'effectuer qu'au grade et à l'échelon correspondant à l'un des paliers d'intégration du corps de recrutement.

Ces paliers sont au nombre de quatre (4) pour les corps de catégorie A, de un (1) pour les corps des catégories B2, B1 et C. Ils sont fixés, par référence aux niveaux de formation correspondants, au tableau N°I annexé au présent statut.

ART. 33 : Le classement hiérarchique et indiciaire s'effectue en fonction du diplôme terminal de base et le cas échéant. En fonction des titres de spécialisation complémentaire que possède l'intéressé.

Les diplômes de spécialisation complémentaire ne sont pris en compte que dans la mesure où ils portent le niveau global de la formation, par rapport au diplôme de base, à un palier supérieur d'intégration.

ART. 34 : L'équivalence des diplômes étrangers aux diplômes nationaux ou leur classement à l'un des paliers d'intégration visés à l'article 32 est fixée par voie réglementaire après avis de la commission nationale des équivalences.

La composition et le fonctionnement de cette commission sont déterminés par décret pris en conseil des Ministres.

Les équivalences ou classements sont fixés, définitivement pour chaque type de diplôme.

TITRE III : DES POSITIONS

ART. 35 : Tout fonctionnaire doit être dans l'une des positions suivantes :

- l'activité,
- Le détachement,
- La disponibilité,
- La suspension,
- La mise sous les drapeaux.

CHAPITRE I : ACTIVITES ET CONGES

ART. 36 : L'activité est la position du fonctionnaire qui exerce effectivement les fonctions afférentes à l'emploi qui lui a été attribué. Elle est constatée par une affectation.

ART. 37 : Le fonctionnaire ne peut être affecté qu'à l'un des emplois administratifs permanents prévus par les dispositions fixant les cadres organiques des administrations de l'Etat.

L'occupation d'un emploi non requis par ces dispositions requiert que le fonctionnaire soit placé dans une position autre que l'activité.

ART. 38 : Les congés sont des périodes interruptives de services assimilées, en principe, à l'activité.

Les seuls congés autorisés sont limitativement énumérés ci-après :

- Congé annuel ;
- Congé de maladie ;
- Congé de maternité ;
- Congé de formation ;
- Congé expectative ;
- Congé d'intérêt public ;
- Congé spécial ;
- Congé pour raisons familiales.

ART. 39 : Le congé annuel est accordé après service fait, à raison d'un (1) mois de repos pour onze (11) mois de service.

Il est obligatoire aussi bien pour le fonctionnaire que pour l'administration et ne peut être fractionné qu'à concurrence de quinze (15) jours par an. Ni cumulé sur plus de deux (2) ans.

ART. 40 : Le congé de maladie couvre la totalité des interruptions de service justifiées par des raisons de santé, depuis le début de l'incapacité de travail jusqu'à la reprise du service ou la radiation des cadres. Il concerne aussi bien, en particulier, la période d'hospitalisation que celle du repos médical ou de la convalescence.

Le congé de maladie s'applique également quel que soit le caractère de l'affection ou l'accident qui en est la cause.

Les règlements d'application précisent les effets du congé selon la nature, l'origine et la durée de la maladie ou de ses suites ; ils fixent notamment la durée du congé à laquelle donnent droit certaines affections spéciales ainsi que les modalités du contrôle de l'incapacité de travail.

ART. 41 : A l'occasion de son accouchement, la femme fonctionnaire a droit à un congé de maternité. La durée maximum de ce congé est de quatorze (14) semaines consécutives, dont six(6) semaines avant et huit semaines après l'accouchement.

Il est accordé à la femme fonctionnaire qui allaite une (1) heure de tétée par jour de la naissance au quinzième mois de l'enfant. Le congé de maternité et le congé annuel doivent être espacés d'au moins trois de services effectifs.

ART. 42 : Un congé de formation peut, dans des conditions précisées par les règlements d'application, être accordé au fonctionnaire pour lui permettre d'entreprendre des études ou un cycle de perfectionnement.

Le fonctionnaire après un congé de formation doit exercer au moins deux (2) ans avant de pouvoir prétendre à un autre congé de formation

Durant le congé de formation, le fonctionnaire demeure, administrativement et financièrement, à la charge de son administration d'origine.

ART. 43 : Le congé d'expectative couvre certaines situations d'attente non imputables au fonctionnaire, notamment l'attente de ré affectation et celle d'admission à la retraite. Ces situations sont limitativement énumérées par les règlements généraux d'application.

ART. 44 : Le congé d'intérêt public est destiné à couvrir des interruptions de service justifiées par l'exercice à temps partiel de fonctions publiques électives, par une campagne électorale, par la participation autorisée à une manifestation officielle de caractère national ou international, par la participation à temps plein à un séminaire de formation politique ou syndicale ou encore par un rappel dans l'Armée en qualité de réserviste.

A l'exception du congé pour exercer une fonction publique élective ou répondre à un rappel de l'Armée, la durée des congés d'intérêt public ne peut excéder une période de trois mois.

ART. 45 : Un congé spécial peut être accordé pour des raisons personnelles légitimes pour autant que l'interruption de service n'excède pas trois mois. Peuvent notamment être évoqués pour justifier ce congé, le pèlerinage en Lieux-Saints, le veuvage de la femme fonctionnaire et la préparation d'un examen ou d'un concours.

Les congés spéciaux ne peuvent cumuler au cours d'une période de service de douze mois, à l'exception de celui accordé en raison du veuvage. Le congé spécial pour ce motif peut également excéder trois (3) mois.

ART. 46 : Un congé pour raisons familiales est accordé lors de la survenance de certains événements tels que le mariage, la naissance d'un enfant, le décès ou la maladie du conjoint, d'un enfant ou ascendant en ligne directe, dans les conditions fixées par les règlements d'application.

La durée de ces congés est variable selon la nature des circonstances qui les justifient. Dans le cas d'un congé accordé, conformément aux dispositions de l'alinéa précédant, pour soigner un parent malade, hospitalisé ou évacué, la durée du congé ne peut se prolonger au-delà de sept jours, sauf s'il est consenti à la femme fonctionnaire pour assister son enfant en bas âge.

ART. 47 : Le congé annuel, le congé de maternité, le congé de formation, le congé d'intérêt public et en règle générale, le congé pour raisons familiales donnent droit à l'intégralité du traitement.

Le congé spécial, par contre est toujours accordé sans solde.

Les droits au traitement afférents au congé de maladie et au congé d'expectative sont déterminés par les règlements généraux d'application du statut. Ces règlements précisent en outre éventuellement pour les divers congés le régime des accessoires de rémunération.

Les effets des congés quant à la vacance de l'emploi occupé par le fonctionnaire sont également déterminés par un règlement d'application.

CHAPITRE II : DETACHEMENT

ART. 48 : Le détachement est la position du fonctionnaire qui est autorisé à suspendre l'exercice de ses fonctions en vue d'occuper momentanément, pour des motifs d'intérêt public, un emploi non prévu dans les cadres organiques des administrations de l'Etat.

ART. 49 : Le fonctionnaire ne peut être détaché qu'au profit d'un emploi électif, d'une collectivité territoriale, d'un organisme public personnalisé, d'un projet national de développement financé sur des fonds extérieurs, des institutions internationales dont fait partie la République du Mali ou d'un établissement privé reconnu d'utilité publique.

ART. 50 : le fonctionnaire ne peut être détaché que s'il compte au moins cinq (5) années d'ancienneté dans la fonction publique. Toutefois, cette condition d'ancienneté n'est pas de rigueur en cas de détachement dans un emploi électif ou au profit d'une collectivité territoriale.

Le détachement ne peut être consenti que pour une durée maximale de dix (10) ans. Cette limite est également applicable à plusieurs détachements en cours de carrière.

ART. 51 : Le détachement auprès d'une collectivité territoriale, d'un organisme public personnalisé, d'une institution internationale, d'un projet ou d'un établissement privé ne peut s'effectuer que sur demande circonstanciée de l'institution intéressée et à la condition que cette dernière s'engage à utiliser le fonctionnaire détaché conformément à la demande initiale

et que la durée du détachement soit respectée, sauf un préavis de trois mois et les arrangements financiers nécessaires.

ART. 52 : Le fonctionnaire détaché demeure soumis aux dispositions statutaires de son corps d'appartenance pour ce qui concerne sa qualité de fonctionnaire et ses droits à l'avancement.

Pour le surplus, l'intéressé relève des règles régissant l'emploi de détachement. Il est, en particulier, exclusivement rémunéré par l'institution auprès de laquelle il est détaché.

ART. 53 : Le détachement est de courte ou de longue durée selon qu'il est consenti ou non pour une durée déterminée n'excédant pas douze mois. Le détachement pour exercer une fonction élective est considéré comme un détachement de longue durée

Le détachement de courte durée rend seulement l'emploi provisoirement disponible,

Le détachement de longue durée entraîne la vacance de l'emploi.

L'expiration du détachement de longue durée auprès des institutions visées à l'article 51 doit Coïncider avec la fin d'un exercice Budgétaire.

ART. 54 : Le détachement prend fin d'office à l'expiration du terme convenu. Dans le cas du détachement prononcé pour exercer des fonctions électives, il prend fin automatiquement à la cessation desdites fonctions.

A l'expiration du détachement ou lorsque celui -ci prend fin par anticipation, le fonctionnaire est de droit rappelé à l'activité à moins qu'il n'ait opté en faveur de l'institution de détachement.

S'il ne peut faire immédiatement l'objet d'une ré affectation faut d'emploi disponible, il est placé en congé d'expectative.

Le fonctionnaire qui n'a pas réintégré l'administration dans les conditions fixées à l'alinéa 2 du présent Article., fait l'objet de l'application des dispositions de l'article 120 visé ci-dessous.

CHAPITRE III : DISPONIBILITE

ART. 55 : La disponibilité est la position du fonctionnaire autorisé à suspendre l'exercice de ses fonctions pour des motifs d'intérêt personnel.

ART. 56 : Elle est accordée sur demande motivée du fonctionnaire et subordonnée à l'appréciation de l'autorité hiérarchique.

ART. 57 : La disponibilité ne peut être accordée que si le fonctionnaire compte, dans la fonction publique, une ancienneté d'au moins trois(3) années et que sont remplies, en outre, certaines conditions d'effectifs minima déterminées par règlement d'application.

Art. 58 : Une mise en disponibilité ne peut être consentie que pour une période minimum de six (6) mois et maximum de deux (2) années, renouvelable pour une durée égale. La totale des disponibilités obtenues au cours de la carrière ne peut excéder dix (10) années.

Une dérogation peut être cependant accordée au fonctionnaire pour soins à apporter à un membre de sa famille atteint de maladie ou d'infirmité ou pour rapprochement de conjoints.

ART. 59 : Pendant toute la durée de la disponibilité, les droits à l'avancement et la rémunération sont suspendus.

La disponibilité entraîne la vacance de l'emploi lorsqu'elle est accordée pour une durée excédant six(6) mois.

Le Fonctionnaire mis en disponibilité doit, trois (3) mois avant l'expiration de la période de disponibilité, solliciter sa réintégration.

La réintégration se fait d'office dans le cas du fonctionnaire mis en disponibilité pour soins à apporter à un membre de sa famille ou pour rapprochement de conjoints

CHAPITRE IV : SUSPENSION

ART. 60 : La suspension est la position du fonctionnaire à qui il est fait interdiction d'exercice ses fonctions en raison d'une faute grave qu'il a ou aurait commis en violation de ses obligations professionnelles ou en infraction à la loi pénale.

La suspension de fonction, à la différence des autres positions, a un caractère essentiellement provisoire.

ART. 61 : La suspension est obligatoirement prononcée lorsqu'il est constaté que le fonctionnaire est placé sous mandat de dépôt ; elle prend effet à la date dudit mandat.

Dans tous les autres cas, la suspension est laissée à l'appréciation de l'autorité compétente. Elle ne peut être prononcée toute fois qu'à charge, pour cette dernière, d'ouvrir simultanément l'action disciplinaire et de proposer, pour clôturer celle-ci, une sanction du second degré.

ART. 62 : Durant la suspension, le fonctionnaire ne perçoit que les prestations à caractère familial. S'il est suspendu pour détournement de biens publics, il perd également ces prestations

La suspension n'entraîne la vacance de l'emploi que si sa durée excède quatre (4) mois.

ART. 63 : Lorsque la suspension trouve son origine dans une faute purement professionnelle, le dossier disciplinaire fait obligatoirement l'objet d'une décision dans les quatre mois à compter de la date de suspension.

Si cette décision n'est pas intervenue à l'expiration du quatrième mois, le fonctionnaire est provisoirement rétabli dans l'intégration de ses droits, sans préjudice cependant de la poursuite de l'action disciplinaire.

ART. 64 : Lorsque des poursuites pénales entraînent ou accompagnent la suspension, la durée de celle-ci est subordonnée au prononcé de la décision judiciaire définitive.

Un arrêté du Ministre chargé de la fonction publique détermine, compte tenu de la nature de cette décision, les droits pécuniaires du fonctionnaire suspendu et les modalités selon lesquelles doivent prendre fin la suspension et l'action disciplinaire.

ART. 65 : Lorsque la décision mettant fin à la suspension ne met pas un terme à la carrière du fonctionnaire, la situation de ce dernier doit être régularisée au regard de sa carrière et de sa rémunération.

L'intéressé est rétabli rétroactivement dans ses droits si aucune sanction disciplinaire n'est prononcée ou s'il lui est seulement infligé une sanction du premier degré. Lorsqu'une sanction du second degré est appliquée, la suspension des droits à la rémunération et à l'avancement est consolidée par la perte définitive de ces droits.

ART. 66 : Dans tous les cas où le fonctionnaire suspendu est rétabli rétroactivement dans ses droits à l'avancement, ceux-ci sont octroyés sur la base d'une notation implicite « Bon »

CHAPITRE V : POSITIONS SOUS LES DRAPEAUX

ART. 67: La position « sous les drapeaux » est celle du fonctionnaire qui est appelé à effectuer son service militaire obligatoire.

Pendant la durée de ce service le fonctionnaire ne bénéficie plus de sa rémunération et ne perçoit que sa solde militaire. Il conserve cependant l'intégralité de ses droits à l'avancement.

TITRE IV : DE LA REMUNERATION ET DES AVANTAGES ACCESSOIRES

ART. 68 : La rémunération du fonctionnaire comporte le traitement les prestations familiales et, le cas échéant, les primes et indemnités.

Outre ces avantages pécuniaires, des avantages de caractère social en nature peuvent être accordés à certaines catégories de fonctionnaires.

ART. 69 : Le montant mensuel du traitement du fonctionnaire est déterminé par application de la valeur du point d'indice à chacun des indices de la grille des traitements.

L'échelonnement de la grille des traitements correspond, au sein de chaque catégorie, à la hiérarchie en grades et en échelons ; il est fixé conformément au tableau n°2 annexé au présent statut. La valeur du point d'indice est fixée par décret pris en conseil des Ministres.

ART. 70 : Le fonctionnaire a droit au traitement après service fait. Il a également droit, durant les périodes d'interruption de service régulièrement autorisées, à la totalité ou à une partie de son traitement, dans les limites fixées au présent statut et par les textes d'application.

Le paiement des traitements s'effectue conformément aux dispositions des règlements généraux d'application de la législation financière. Ces dispositions fixent également les conditions et modalités selon lesquelles des retenues sur traitement sont opérées par journée d'absence irrégulière.

ART. 71 : Un décret pris en conseil de Ministre fixe le régime des prestations familiales allouées aux fonctionnaires

ART. 72 : Les avantages de caractère pécuniaire consentis en supplément du traitement et des prestations familiales prennent, selon la nature des avantages concernés la dénomination des primes ou celle d'indemnités.

Les primes sont des suppléments de traitement destinés à rétribuer l'accomplissement de prestations spéciales indispensables au service public, la manière exemplaire de servir ou certaines sujétions ou conditions particulièrement exigeantes à l'exercice des fonctions.

Les indemnités ont pour objet de compenser certaines charges ou aléas professionnels excédant les conditions normales de l'emploi, de rembourser les frais exposés ou susceptibles d'être exposés du fait des fonctions exercées.

Le régime des primes et indemnités est déterminé par la loi.

TITRE V : DE LA DISCIPLINE

ART. 73 : Tout manquement du fonctionnaire à ses devoirs, dans le cadre ou en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice, le cas échéant, les peines prévues par la Loi pénale.

ART. 74 : Les sanctions disciplinaires, dont par ordre de gravité :

- a) l'avertissement,
- b) le blâme,
- c) l'abaissement d'échelon,
- d) l'exclusion temporaire,
- e) la rétrogradation,
- f) la révocation sans suppression des droits à pension,
- g) La révocation avec suppression des droits à pension.

Les sanctions de l'avertissement et du blâme constituent des sanctions du premier degré ; les autres, des sanctions du second degré.

ART. 75 : La sanction disciplinaire de l'abaissement d'échelon peut porter sur un ou deux échelons. L'exclusion temporaire ne peut être prononcée que par mois entier et pour une période de trois mois à six mois au plus. La rétrogradation a toujours pour effet de ramener le fonctionnaire dans le grade immédiatement inférieur à l'échelon correspondant à celui qu'il

avait atteint dans le grade antérieur ; elle ne peut être infligée aux fonctionnaires titulaires des grades inférieurs de leur corps.

La révocation est l'exclusion définitive du fonctionnaire à la suite d'une procédure disciplinaire.

ART. 76 : le fonctionnaire qui, durant l'année où il a déjà été puni d'un avertissement, commet une nouvelle faute passible d'une sanction du premier degré, est puni du blâme.

Si le fonctionnaire a déjà été puni d'un blâme dans l'année, il fait d'office l'objet, en cas de nouvelle faute, d'une procédure de sanction du second degré.

ART. 77 : Le pouvoir d'instruction disciplinaire est distincte du pouvoir de sanction disciplinaire.

Toute autorité investie du pouvoir d'instruction disciplinaire à l'obligation d'ouvrir immédiatement l'action disciplinaire dès que la faute commise ou présumée est constatée. L'autorité investie du pouvoir disciplinaire a, de même, l'obligation de sanctionner la faute établie.

Tout autorité qui constate la carence à cet égard d'une autorité disciplinaire qui lui est subordonnée, a le devoir de prescrire à cette dernière l'ouverture immédiate de l'action disciplinaire.

ART. 78 : Les poursuites disciplinaires se prescrivent par un délai de cinq années à compter de la commission de la faute. Toutefois lorsque celle-ci constitue un crime au regard de la loi pénale, le délai de prescription est de dix (10) ans.

ART. 79 : L'autorité disciplinaire qui propose ou prononce une sanction disciplinaire a l'obligation de référer expressément à l'obligation professionnelle violée ; elle est tenue, en outre, de circonstancier la faute, de confirmer son imputabilité au fonctionnaire en cause et de motiver le degré de la sanction

ART. 80 : Les sanctions de l'avertissement et du blâme ne peuvent être infligées qu'après notification d'une demande d'explication donnant au fonctionnaire en cause l'occasion de se justifier dans le délai qui lui est imparti.

La procédure disciplinaire doit être clôturée aussitôt que le délai visé à l'alinéa premier ci-dessus est expiré.

ART. 81 : Les sanctions disciplinaires du second degré sont prononcées après avis du conseil de discipline. La consultation du conseil n'est cependant pas requise en cas de poursuites disciplinaires pour détournement de deniers publics. Le conseil de discipline est saisi par l'autorité compétente qui lui transmet la proposition de sanction envisagée appuyée d'un rapport disciplinaire comportant les indications visées à l'article 79 ci-dessus. La proposition de sanction et le rapport disciplinaire sont également notifiés au fonctionnaire en cause.

ART. 82 : Devant le conseil de discipline le fonctionnaire éventuellement assisté ou représenté par un défenseur de son choix, peut présenter ses observations écrites ou verbales et citer des témoins.

L'incarcération du fonctionnaire ne peut en aucun cas constituer un motif valable de non-comparution devant le conseil. Le droit de citer des témoins appartient également à l'administration.

ART. 83 : Au vu des témoignages reçus, des observations produites, ainsi que les résultats de l'enquête qu'il peut ordonner s'il s'estime insuffisamment éclairé, le conseil de discipline émet un avis motivé sur la sanction que paraissent devoir entraîner les faits reprochés. Il transmet cet avis à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

En cas de poursuites devant une juridiction répressive, le conseil de discipline sursoit à émettre son avis jusqu'au prononcé de la décision définitive.

En cas de décès du fonctionnaire, si la faute professionnelle n'est pas établie, l'intéressé est radié des effectifs de la fonction publique pour compter de la date de son décès. Si la faute professionnelle est établie, il est licencié pour compter de sa date de mise sous mandat de dépôt.

ART. 84 : Toute procédure disciplinaire du second degré doit, sauf application des dispositions prévues aux articles 63 et 64 ci-dessus, être clôturée dans les quatre mois à compter de la date à laquelle le fonctionnaire en cause est traduit devant le conseil de discipline.

Le délai de quatre (4) mois peut, en cas d'actes interruptifs de procédure, être prorogé sans pouvoir excéder une durée totale de six (6) mois.

ART. 85 : Le fonctionnaire auquel est infligée une sanction du premier degré peut recourir devant l'autorité administrative préposée à cet effet.

Les recours contre une sanction du second degré sont portés devant la Cour Suprême.

Les recours visés aux alinéas précédents doivent être introduits dans les quinze (15) jours de la notification de la sentence ; ils ne sont pas suspensifs de l'exécution de la sentence disciplinaire. Le fonctionnaire est le cas échéant, rétabli rétroactivement dans ses droits.

ART. 86 : Le fonctionnaire frappé d'une sanction disciplinaire ne l'excluant pas des cadres peut, après cinq (5) années, introduire une demande de réhabilitation auprès de l'autorité administrative habilitée à cet effet.

Si, par son comportement général, l'intéressé a donné toute satisfaction depuis la sanction dont il a fait l'objet, il est fait droit à sa demande et toute trace de la sanction est enlevée du dossier disciplinaire.

ART. 87 : Il est statué sur la demande après avis du conseil de discipline. La réhabilitation ainsi prononcée n'a d'effet que pour l'avenir.

TITRE VI- DE LA NOTATION ET DE L'AVANCEMENT

CHAPITRE 1 : NOTATION

ART. 88 : Il est procédé chaque année à la notation des fonctionnaires. Celle-ci reflète, à l'exclusion de toute autre considération, le travail et le comportement du fonctionnaire au cours de l'année de référence ; elle détermine ses droits à l'avancement.

La notation est établie, pour l'ensemble des personnels, à une date qui est fixée par voie réglementaire ; ce même règlement détermine la période de service prise en compte pour la notation.

ART. 89 : Le fonctionnaire qui, à la date fixée pour la notation, se trouve en position d'activité ou dans une situation assimilée à l'activité, en position de détachement ou sous les drapeaux, fait obligatoirement l'objet d'une notation.

Celui qui, à cette même date, est en disponibilité ou suspendu de fonction est exclu de la notation.

ART. 90 : La notation s'exprime par l'une des appréciations suivantes : « très Bon », « bon », « passable ».

Les appréciations « Très Bon » et « Passable » doivent expressément faire l'objet d'un bulletin de notes justificatif, dont le modèle est fixé par voie réglementaire.

L'appréciation « Bon » correspond à des prestations et un comportement normaux, elle est accordée implicitement, sans établissement d'un bulletin de notes.

Les appréciations « Très Bon », « Bon » et « Passable » sont créditées respectivement des notes chiffrées trois (3) points ; deux (2) points et un (1) point.

ART. 91 : Outre les cas visés à l'alinéa 3 de l'article 89, font l'objet de la note implicite « Bon » les fonctionnaires qui :

- ont été, durant la totalité de l'année de référence, dans une situation interruptive de service assimilée à l'activité ;
- se trouvent, à la date à laquelle la notation est établie, en position de détachement.

ART. 92 : Toute sanction du second degré, autre que la révocation du fonctionnaire du cadre, infligée au cours de l'année de référence, entraîne d'office l'attribution de la note « Passable ».

ART. 93 : La note « Très Bon » est réservée à une élite de fonctionnaires ayant démontré des qualités dignes d'être citées en exemple.

Ne peuvent prétendre à l'appréciation « Très Bon » que les fonctionnaires qui ont été en service effectif pendant au moins neuf (9) mois durant l'année de référence de la notation.

Le bénéfice de cette appréciation est exclu si le fonctionnaire est sous le coup, au moment de la notation, d'une procédure disciplinaire ou s'il a fait l'objet d'une sanction du 1^{er} degré au cours de la période de référence de notation.

Son octroi entraîne de plein droit l'inscription pour l'année de référence au Tableau de Fonctionnaires d'élite.

ART. 94 : Le nombre de fonctionnaires bénéficiaires des différentes appréciations visées à l'article 89 est fixé suivant les quotas ci-dessous déterminés par entité administrative telle que définie par les textes d'application :

- 30% au maximum des effectifs pour les fonctionnaires notés « TRES BON>> ;
- 70% au minimum des effectifs pour les fonctionnaires notés « BON » ou « PASSABLE ».

Les conditions dans lesquelles ces quotas sont calculés et le cas échéant modifiés, sont fixées par Décret pris en Conseil des Ministres.

ART. 95 : Les notations sont soumises à l'autorité habilitée à procéder à la pondération des notes.

Les notes pondérées sont notifiées aux fonctionnaires concernés.

CHAPITRE II : AVANCEMENT D'ECHELON

ART. 96 : L'avancement d'échelon consiste à l'accession au sein du grade à un échelon indiciaire supérieur à l'échelon atteint ; il se traduit par une augmentation du traitement correspondant à la différence entre les deux indices.

Ne peuvent bénéficier de l'avancement d'échelon que les fonctionnaires ayant fait l'objet de la notation sur laquelle s'article l'avancement.

L'avancement n'est affecté par aucune des mesures d'ordre administratif ou disciplinaire intervenues entre la date de la notation et celle du mouvement d'avancement.

ART. 97 : L'avancement d'échelon a lieu au moins tous les deux (2) ans. Pour avancer d'échelon, le fonctionnaire doit cumuler au moins quatre (4) points en note chiffrée.

Le bénéfice du cumul des notes n'est valable que pour un seul avancement.

L'avancement d'échelon prend effet au 1^{er} janvier.

CHAPITRE III : AVANCEMENT DE GRADE

ART. 98 : L'avancement de grade s'effectue de façon continue, de grade à grade, à l'intérieur du corps. Il donne à son bénéficiaire vocation à occuper l'un des emplois correspondants au nouveau grade.

L'avancement de grade est essentiellement commandé par le mérite professionnel.

ART. 99 : L'avancement de grade ne peut avoir lieu qu'au profit des fonctionnaires inscrits au tableau d'avancement. Ce dernier est dressé par corps.

Sont inscrits au tableau les fonctionnaires ayant atteint le dernier échelon de leur grade en vertu du dernier avancement d'échelon.

ART. 100 : Pour avancer au premier échelon du grade supérieur, le fonctionnaire doit cumuler au moins cinq (5) points en note chiffrée depuis son dernier avancement.

ART. 101 : Les mouvements d'avancement de grade sont annuels et prennent effet au 1^{er} janvier.

Ne peuvent bénéficier de l'avancement que les fonctionnaires se trouvant, à la date d'effet de la promotion, en position d'activité, de détachement ou sous les drapeaux.

CHAPITRE IV : AVANCEMENT DE CATEGORIE

ART. 102 : Le fonctionnaire peut accéder, par avancement, à un corps de catégorie supérieure. L'avancement, catégorie A s'effectue exclusivement par voie de formation.

L'avancement en catégorie B1 et B2 s'effectue soit par voie de formation soit par voie de concours professionnel. Toutefois, pour certains corps, les statuts particuliers peuvent imposer une formation professionnelle complémentaire postérieurement au concours pour l'exercice effectif des fonctions afférentes au corps d'intégration.

ART. 103 : L'avancement de catégorie est toujours subordonné à une vacance d'emploi. Les vacances sont déterminées conformément aux dispositions de l'article 26.

Dans le cas de l'avancement en catégorie B1 et B2, 20% des emplois vacants sont réservés aux fonctionnaires reçus au concours professionnel.

Les titulaires des diplômes dont le niveau correspond à cette catégorie, y compris les fonctionnaires de la hiérarchie inférieure ayant utilisé la voie de la formation, se répartissent les autres emplois vacants.

ART. 104 : L'avancement par voie de formation requiert que le fonctionnaire ait terminé avec succès des études du niveau correspondant à la catégorie d'accession.

Pour être admis à entreprendre la formation visée à l'alinéa précédant, le fonctionnaire doit :

- compter au moins deux (2) années d'ancienneté dans son corps, dont une postérieure à sa titularisation ;
- avoir fait l'objet d'un avis favorable de l'autorité hiérarchique, motivé notamment par sa dernière notation et par la spécialité du corps auquel il envisage d'accéder ;
- être à au moins cinq (5) ans de la retraite à la fin de la formation.

ART. 105 : Le fonctionnaire ayant obtenu le diplôme sanctionnant sa nouvelle formation est, dans la limite des emplois vacants, mais par priorité par rapport aux personnes ne faisant pas encore partie de la fonction publique, directement intégré dans son nouveau corps de catégorie supérieure.

ART. 106 : Les concours professionnels d'avancement sont soumis aux mêmes règles que celles prévues en matière de recrutement en ce qui concerne la mise en compétition des emplois vacants, la périodicité et la publicité des opérations, l'organisation des épreuves et le classement des candidats.

Pour pouvoir se présenter au concours, le fonctionnaire doit avoir fait l'objet d'un avis favorable de l'autorité hiérarchique, motivé dans les conditions fixées au 2ème tiret de l'alinéa 2 de l'article 104 ci-dessus et être à au moins trois(3) ans de la retraite.

Il doit, en outre, pour le fonctionnaire de la catégorie C compter au moins sept(7) années d'ancienneté dans son corps et le fonctionnaire de la catégorie B1 au moins trois(3) années.

Les concours professionnels sont précédés, autant que possible, de cycles de perfectionnement préparatoires organisés à l'initiative de l'Administration.

ART. 107 : Les fonctionnaires reçus au concours sont directement intégrés dans leur nouveau corps.

L'intégration s'effectue, dans tous les cas, à concordance d'indice immédiatement supérieur, les intéressés étant titularisés au grade correspondant à leur classement indiciaire.

Les avancements de catégorie par suite de concours professionnels prennent effet au 1^{er} janvier.

CHAPITRE V : AVANCEMENT AU TITRE DE LA FORMATION

ART. 108 : Tout diplôme sanctionnant une formation complémentaire acquise en cours de carrière est valorisé en dehors de l'application des dispositions du chapitre 4, pour autant que la formation nouvellement reçue atteigne un palier d'intégration supérieur à celui occupé jusque là par le fonctionnaire.

La valorisation consiste dans le reclassement de plein droit du fonctionnaire à l'échelon indiciaire correspondant au nouveau palier d'intégration accompagné le cas échéant de la titularisation dans le grade correspondant à cet échelon.

Toutefois si l'intéressé n'obtient pas à la faveur du reclassement d'au moins un (1) échelon, il bénéficie d'une bonification permettant dans tous les cas un avancement d'un échelon par rapport à l'échelon initial.

ART. 109 : Les avancements accordés au titre du présent chapitre sont constatés par l'autorité compétente et portent leurs effets au premier d'un mois civil.

TITRE VII : DE LA CESSATION DEFINITIVE DES SERVICES

ART. 110 : La cessation définitive de fonction entraîne la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire. Elle résulte :

- de l'admission à la retraite ;
- de la démission ;
- du licenciement ;
- de la révocation ;
- du décès du fonctionnaire.

CHAPITRE I : ADMISSION A LA RETRAITE

Section 1 : Admission à la retraite par limite d'âge

ART. 111 : Sont obligatoirement admis à la retraite les fonctionnaires atteints par la limite d'âge.

Celle-ci est respectivement fixée à 55,58,59 ou 62 ans, selon que la dernière catégorie d'appartenance du fonctionnaire est la catégorie C, BI,B2,ou A.

ART. 112 : Sur sa demande, la retraite peut être accordée au fonctionnaire à partir de 52 ans pour la catégorie C, 55 pour la catégorie B1, 56ans pour la catégorie B2 et 58 ans pour la catégorie A.

ART. 113 : durant les trois derniers mois de leur carrière, les fonctionnaires admis à la retraite pour limite d'âge bénéficient d'un congé d'expectative d'admission à la retraite. Ce congé englobe le congé annuel afférent à la dernière année de service.

Section 2 : Admission à la retraite pour invalidité

ART. 114 : Le fonctionnaire reconnu physiquement inapte à poursuivre l'exercice de ses fonctions est d'office admis à la retraite

L'inaptitude, quelle résulte ou non du service, est établie par une commission de réforme. Celle-ci apprécie la réalité des infirmités invoquées et le taux d'invalidité qu'elles entraînent ;

Section 3 : admission à la retraite par anticipation

ART. 115 : Tout fonctionnaire qui compte quinze (15) années de services, peut solliciter son admission à la retraite anticipée.

Cette admission est accordée de droit, mais peut être postposée d'un (1) an au maximum si les besoins du service l'exigent.

CHAPITRE II : DEMISSION

ART. 116 : La démission ne peut résulter que d'une demande écrite du fonctionnaire marquant sa volonté non équivoque de quitter définitivement la fonction publique.

La démission intervenant avant l'expiration de la période d'engagement éventuellement souscrite par le fonctionnaire en faveur de l'Administration est subordonnée à l'acceptation de l'autorité compétente et prend effet à la date fixée par cette dernière.

Dans les autres cas, la démission est acceptée de droit, mais l'effet peut être postposé d'un (1) an, si les besoins du services l'exigent.

ART. 117 : Le fonctionnaire qui cesse ses fonctions avant la date fixée par l'acceptation est passible d'une révocation assortie, le cas échéant, de la suppression des droits à pension.

Il s'expose en outre, dans le cas visé à l'alinéa 2 de l'article 115 au remboursement des frais occasionnés pour sa formation, sans préjudice de dommages intérêts éventuels.

La décision de l'autorité compétente doit intervenir dans un délais d'un mois.

L'acceptation de la démission la rend irrévocable.

CHAPITRE III : LICENCIEMENT

ART. 118 : En cas de suppression d'emplois dévolus aux fonctionnaires, ces deniers ne peuvent être licenciés qu'en vertu d'un décret de dégagement de cadres pris en conseil des Ministres et prévoyant notamment les conditions de préavis et d'indemnisation des intéressés.

ART. 119 : Le fonctionnaire qui fait preuve d'insuffisance professionnelle dans les emplois correspondant à son corps et à son grade est licencié.

Le licenciement n'est prononcé qu'après observation des formalités prescrites en matière disciplinaire. Le fonctionnaire licencié pour insuffisance professionnelle peut recevoir une indemnité dans les conditions déterminées par décret pris en Conseil des Ministres.

ART. 120 : Est licencié d'office :

- 1) le fonctionnaire qui vient à perdre la nationalité malienne ou ses droits civiques ;
- 2) le fonctionnaire qui, ayant bénéficié d'une mise en disponibilité, n'a pas sollicité le renouvellement de celle-ci ou sa réintégration dans les trois (3) mois qui suivent la date d'expiration de la mesure précitée ou qui n'a pas exercé effectivement son droit à réintégration à l'expiration de la période de détachement prévue à l'article 53 ci-dessus ;
- 3) le fonctionnaire qui a été condamné par une juridiction nationale à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle expressément assortie de l'interdiction d'exercer un emploi public ;
- 4) est également licencié d'office le fonctionnaire qui abandonne son poste, en violation notamment des dispositions de l'article 12 ci-dessus.

TITRE VIII DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

ART. 121 : Sont éteints tous le corps de catégorie « D » subsistant à la date d'entrée en vigueur du présent statut.

Les fonctionnaires appartenant à ces corps intégrés à concordance d'indice ou à l'indice immédiatement supérieur dans les corps de catégorie « C » de leur cadre d'appartenance.

ART. 122 : Par dérogation aux dispositions de l'article 49 ci-dessus, les fonctionnaires peuvent à titre transitoire être mis à la disposition des autorités des collectivités territoriales, sur demande expresse de celles-ci.

TITRE IX : DES DISPOSITIONS FINALES

ART. 123 : Les modalités d'application du présent statut feront l'objet d'un décret pris en Conseil des Ministres.

ART. 124 : La grille indiciaire annexée à la présente loi prend effet à compter du 1^{er} octobre 2002.

ART. 125 : La présente loi abroge toutes dispositions antérieures contraires au présent statut, notamment l'ordonnance n° 77-71/CMNL du 26 décembre 1977 portant statut général des fonctionnaires du Mali et les textes modificatifs subséquents, la loi 99-042 du 26 octobre 1999 portant statut du personnel enseignant de l'enseignement secondaire et la loi n°99-043 du 26 octobre 1999 portant statut du personnel de l'enseignement fondamental et de l'éducation préscolaire et spéciale.

Bamako, le 16 décembre 2002

Le Président de la République,

Amadou Toumani TOURE

ANNEXE 8

Ordonnance n°010/P-RM DU 19 FEV 2010 portant modification de la loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires

Le Président de la République

Vu la Constitution ;

Vu la Loi n°09-058 du 24 décembre 2009 autorisant le Gouvernement à prendre certaines ordonnances ;

Vu la Loi n°02-053 du 16 décembre 2002 modifiée portant statut général des fonctionnaires ;

Vu la Loi n°06-046 du 5 septembre 2007 portant création de l'Ecole Nationale d'Administration ;

Vu le décret n°07-380/P-RM du 28 septembre 2007 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le Décret n°09-157/P-RM du 9 avril 2009 portant nomination des membres du Gouvernement ;

La Cour Suprême entendue en sa séance du 8 février 2010 ;

STATUANT EN CONSEIL DES MINISTRES,

ORDONNE :

Article 1^{er} : Après l'article 2 de la loi n°02-053 du 16 décembre 2002 portant statut général des fonctionnaires, il est inséré un article 2-1 ainsi rédigé :

« Article 2-1 : Les statuts particuliers des corps par la voie de l'Ecole Nationale d'Administration peuvent déroger, après avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique, aux dispositions du statut général relatives au recrutement, à la formation, au stage probatoire,

à la titularisation, à l'avancement de catégorie et à l'avancement au titre de la formation qui ne correspondrait pas aux besoins propres de ces corps. »

Article 2 : La présente ordonnance sera enregistrée et publiée au Journal Officiel

Bamako, le 19 FEV 2010

Le Président de la République

Amadou Toumani TOURE

Le Premier ministre

Modibo Sidibé

Le Ministre du Travail, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat,

Abdoul Wahab BERTHE

ANNEXE 9

Loi n°06-046/DU 5 SEP. 2006 PORTANT CREATION DE L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du 03 août 2006 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I : DE LA CREATION ET DES MISSIONS

Article 1^{er} : Il est créé un établissement public à caractère scientifique et technologique, dénommé Ecole Nationale d'Administration, en abrégé E.N.A.

Article 2 : L'Ecole Nationale d'Administration a pour missions :

- la formation initiale de fonctionnaires de la catégorie A, pour les Administrations de l'Etat, ayant vocation à servir notamment dans les services de l'administration générale, de l'administration territoriale, de l'administration économique et financière, de l'administration du travail, de l'administration des ressources humaines, de la diplomatie et de la planification ;
- de la formation initiale, dans le domaine de l'administration, de fonctionnaires de la catégorie A pour les Collectivités Territoriales ;
- le perfectionnement des cadres A et B des Administrations de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- la formation et le perfectionnement d'auditeurs étrangers dans le cadre de la coopération avec les Etats étrangers intéressés ;
- les études et recherches en sciences administratives, management public, finances publiques, planification et dans les disciplines connexes.

CHAPITRE II : DE LA NOTATION INITIALE

Article 3 : L'ENA reçoit en dotation initiale les biens meubles et immeubles qui lui sont affectés par l'Etat.

CHAPITRE III : DES RESSOURCES

Article 4 : Les ressources de l'ENA sont constituées par :

- les subventions de l'Etat ;
- les revenus provenant des prestations de service ;
- les dons et legs ;
- les subventions autres que celles de l'Etat ;
- les concours de partenaires techniques et financiers ;
- les emprunts ;
- les frais pédagogiques ;
- les ressources diverses.

CHAPITRE IV : DES ORGANES D'ADMINISTRATION ET DE GESTION

Article 5 : Les organes d'administration et de gestion de l'ENA sont :

- le Conseil d'Administration ;
- la Direction Générale ;
- les Comités Pédagogiques et Scientifiques ;
- le Conseil de Discipline.

Section 1 : Du Conseil d'Administration

De la Composition

Article 6 : Le Conseil d'Administration est composé de 21 membres répartis entre :

- les représentants des pouvoirs publics ;
- les représentants des anciens élèves ;
- les représentants du personnel.

Article 7 : Un Décret pris en Conseil des Ministres fixe la liste des représentants des différentes parties.

Article 8 : Les représentants du personnel, des anciens élèves et des élèves de l'école sont désignés selon les modalités qui leur sont propres.

Des attributions

Article 9 : Le Conseil d'Administration est l'organe d'orientation et de contrôle des activités de l'ENA. A ce titre, il exerce dans les limites des lois et règlements en vigueur les attributions spécifiques suivantes :

- délibérer sur toutes questions relatives à l'organisation des programmes de formation, de perfectionnement et de recherche, développées par l'école ;
- adopter les programmes d'activités, d'équipement et d'investissement ;
- voter le budget prévisionnel ;
- examiner et approuver le rapport annuel d'activités du Directeur Général et les états financiers en fin d'exercice ;
- fixer les modalités d'octroi des indemnités, primes et autres avantages spécifiques, au personnel ;
- adopter le règlement intérieur ;
- adopter les cadres organiques ;

- délibérer sur les procédures et recrutement ;
- donner un avis sur toutes les questions soumises par l'autorité de tutelle.

Section 2 : De la Direction Générale

Article 10 : L'ENA est dirigée par un Directeur Général nommé par Décret pris en Conseil des Ministres.

Article 11 : Le Directeur Général dirige, coordonne et contrôle l'ensemble des activités de l'ENA. Il est responsable de la réalisation des objectifs fixés par le Conseil d'Administration. Il représente l'école dans tous les actes de la vie civile.

A cet effet, il est chargé de :

- assurer la mise en œuvre et le suivi des délibérations du Conseil d'Administration ;
- exercer toutes les fonctions de gestion non expressément réservées au Conseil d'Administration ou à l'autorité de tutelle ;
- préparer le programme annuel d'activités accompagné du budget annuel et les soumettre au Conseil d'Administration ;
- surveiller le déroulement régulier de toutes les activités de formation, de perfectionnement et de recherche développées au sein des différentes structures de l'Ecole dans le respect des lois et règlement en vigueur ;
- Gérer les relations entre l'extérieur et l'Ecole ;
- passer les marchés dans les formes, conditions et limites prévues par les lois et règlements en vigueur ;

Recruter et licencier le personnel dans le cadre des lois et règlements.

Section 3 : Des Comités Pédagogiques et Scientifiques

Article 12 : Il est institué des Comités Pédagogiques et Scientifiques chargés de :

- élaborer les programmes d'enseignement et de recherche ;

- examiner toutes les questions relatives à l'amélioration et à l'adaptation continue des programmes d'enseignement et de recherche.
- Etablir annuellement un rapport sur les activités de recherche.

Article 13 : Les membres des Comités Pédagogiques et Scientifiques sont nommés par décision du Directeur Général parmi les enseignants intervenant à l'ENA. Peuvent également être nommés au sein des comités pédagogiques, des professionnels dont la compétence est reconnue dans le domaine concerné.

Section 4 : Du Conseil de Discipline

Article 14 : Il est institué un Conseil de Discipline à l'ENA. Le Conseil de Discipline est compétent pour traiter des questions disciplinaires concernant les élèves de l'ENA.

Article 15 : La composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil de Discipline de l'ENA font l'objet d'un arrêté du Premier ministre.

CHAPITRE V : DE LA TUTELLE

Article 16 : Les actes d'administration et de gestion définis aux articles 17 et 18 ci-dessous sont soumis respectivement à l'autorisation préalable et à l'approbation expresse de l'autorité de tutelle.

- l'acceptation des dons et legs assortis de conditions ;
- les emprunts de plus d'un (1) an ;
- la signature de convention et de contrat d'un montant égal ou supérieur à 20 millions de Francs CFA ;
- la prise de participation et toute intervention impliquant la cession de biens et ressources de l'Ecole.

Article 18 : Sont soumis à l'approbation expresse, les suivants :

- les plans de recrutement ;
- les rapports annuels du Conseil d'Administration ;
- le budget annuel ;
- l'affectation des résultats ;
- le règlement intérieur.

Article 19 : L'autorisation préalable ou l'approbation expresse est sollicité par requête du Directeur Général. L'autorité de tutelle dispose de quinze (15) jours à compter de la réception de la requête pour notifier son autorisation ou son refus. Passé ce délai, l'autorisation est considérée comme acquise.

CHAPITRE VI : DES DISPOSITIONS FINALES

Article 20 : L'organisation et les modalités de fonctionnement de l'ENA sont fixées par Décret des Ministres.

Bamako, le 05 SEPT 2006

Le Président de la République,

Amadou Toumani TOURE

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE.....	7
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
A/ Le cadre conceptuel de la haute fonction publique au Mali	12
a- Tentative d'identification des hauts fonctionnaires maliens	13
1- Des terminologies différentes utilisées pour désigner le même objet : les hauts fonctionnaires	13
2- Hauts fonctionnaires au Mali : un groupe insaisissable?.....	16
3- Les différentes approches	17
b- Tentative de définition du haut fonctionnaire au Mali	22
c- Identification des postes de la haute fonction publique au Mali	24
1- Le recours aux textes juridiques : l'imprécision des textes	24
2- Le recours à la méthode sociologique de Max Weber comme outil d'identification des postes de haut fonctionnaire au Mali : les indices.....	26
d- Justification de l'exclusion de certains hauts fonctionnaires de notre champ d'études	26
1- Les hauts fonctionnaires des Forces Armées et de Sécurité	27
2- Les magistrats	27
3- Les hauts fonctionnaires de l'enseignement supérieur et de la recherche	28
4- Les hauts fonctionnaires des collectivités territoriales	29
5- Les hauts fonctionnaires de la Police nationale.....	29
B/ La corrélation entre la crise de la haute fonction publique et la crise de l'État malien	30
C/ Les éléments de la problématique du sujet.....	31
D/ Démarches et méthodologie.....	33
a- Le choix d'une démarche pluridisciplinaire	33
b- Le choix d'une démarche empirique	35
PREMIERE PARTIE : CADRE D'ANALYSE DES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE MALIENNE.....	37
TITRE 1- TRIPLE REGARD SUR UNE INSTITUTION EN MUTATION	41
<i>Chapitre 1- La haute fonction publique : héritière d'un double passé.....</i>	<i>43</i>
Section 1- L'héritage précolonial	44
§1- À la recherche de l'existence des fonctions administratives dans les sociétés africaines précoloniales	45
§2- Des fonctions administratives selon les stratifications sociales.....	48
§3- Le fonctionnement du système politico-administratif du Mali précolonial.....	51
Section 2- L'héritage colonial, le règne de l'État administratif.....	59
§1- La centralisation du pouvoir politico-administratif : un héritage colonial.....	60
A- Les institutions politico-administratives coloniales et leurs attributions.....	61
a- Le Gouverneur général de l'A.O.F.	62
b- Le Gouverneur de la colonie	63
c- Les Commandants de cercle	64
B- Des rapports entre les institutions coloniales et les « chefs traditionnels »	66
a- La nécessité d'une collaboration entre les deux autorités traditionnelles pour la marche de l'action publique coloniale.....	69
b- La marginalisation des chefs traditionnels.....	74
c- Les chefs traditionnels dans une position antagonique	76
d- La problématique de la qualification juridique des chefs traditionnels.....	77
1- Le chef traditionnel : une personne privée	79
2- Le chef de canton : un « membre intégrant de l'Administration »	80
3- Le Chef traditionnel : un agent hybride.....	81
4- Le déclin des chefferies traditionnelles au Mali	83
§2- Une quasi-absence des populations « indigènes » dans la haute fonction publique coloniale.....	88

A- L'inégalité et la discrimination résultant de la diversité des régimes et la multiplicité des cadres.....	89
B- L'inégalité et la discrimination résultant de l'inaccessibilité des élites africaines à l'enseignement supérieur : une impasse à l'encadrement supérieur administratif.....	94
a- L'enseignement supérieur pendant la période coloniale	95
b- La formation des hauts fonctionnaires coloniaux en A.O.F. : de l'E.N.F.O.M. à l'E.F.A.M.....	96
1- La voie de l'E.N.F.O.M.: une voie quasi-inaccessible aux cadres soudanais	97
2- L'Ecole Fédérale d'Administration du Mali: une brève expérience de formation des hauts fonctionnaires fédéraux Maliens sous la colonisation	101
C- L'émergence d'une haute fonction publique africaine sous l'effet de la loi-cadre du 23 juin 1956	102
a- Présentation de la loi-cadre du 23 juin 1956	102
b- L'impact de la loi-cadre sur l'édification d'une haute fonction publique africaine : le début d'un processus d' « africanisation » de la haute fonction publique coloniale	105
 <i>Chapitre 2- L'accession à l'indépendance, rupture ou coopération dans l'encadrement administratif supérieur ?.....</i>	 111
Section 1- La rupture en matière de ressources humaines: l'africanisation de l'encadrement administratif supérieur	113
§1- La suppression de la chefferie traditionnelle dans l'encadrement administratif supérieur	114
§2- Les mécanismes de substitution des hauts fonctionnaires coloniaux par les hauts fonctionnaires maliens	117
A- Le recrutement par « rétrocession »	118
B- La promotion des nouvelles recrues dans l'urgence.....	119
C- Les conséquences.....	121
a- Le problème de l'intégration des titulaires de diplômés étrangers dans la haute fonction publique : l'absence de système d'harmonisation et d'équivalence des diplômes	121
b- La suprématie des considérations politiques sur les considérations techniques	122
c- Une tendance défavorable au développement de la bureaucratie	123
Section 2- Coopération et continuité dans la pratique de l'encadrement administratif supérieur	125
§1- Les ex-hauts fonctionnaires et les nouveaux hauts fonctionnaires dans une logique partenariale étroite.....	126
§2- La continuité dans les méthodes d'action des hauts fonctionnaires coloniaux.....	128
A- La poursuite des méthodes autoritaires	129
B- Déficit communicationnel entre les hauts fonctionnaires et les administrés	132
§3- L'influence du modèle français dans la conception de la fonction publique malienne	135
A- Une transposition organisationnelle du modèle français de fonction publique	137
a- Le « statut » de la fonction publique.....	137
b- Les organes de la fonction publique	138
1- Les organes centraux.....	138
2- Les Commissions Administratives Paritaires.....	139
B- Une transposition structurelle du modèle français de fonction publique.....	140
C- L'instauration au Mali de la méthode de formation des hauts fonctionnaires de l'ex-puissance coloniale : la création d'une École Nationale d'Administration	143
 TITRE 2- L'IDENTIFICATION DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE MALIENNE	149
<i>Chapitre 1- La forte pression du pouvoir politique sur la haute fonction publique : le syndrome de la présidentialisation du régime politique</i>	 151
Section 1- Les principaux facteurs de la politisation de la haute fonction publique malienne.....	152
§1- Une analyse conceptuelle du phénomène de politisation de la haute fonction publique	153
§2- Le facteur juridique : le présidentialisme du régime politique	158
§3- Le facteur institutionnel	165
A- Le monopartisme comme facteur de la politisation de la haute fonction publique	165
B- Le multipartisme à Parti au pouvoir largement dominant comme facteur de politisation	170
Section 2- Les implications de la politisation : les principales formes	171
§1- L'association des hauts fonctionnaires à la direction des partis : la fonctionnarisation de la politique.....	172
A- En situation de monopartisme politique.....	173
a- La haute fonction publique sous le contrôle du Parti	174
b- L'implication de l'administration dans le système politique	175
B- En situation de pluralisme politique.....	177
§2- La politisation de la gestion administrative.....	179
A- L'emprise du politique sur l'évaluation du travail et des compétences des hauts fonctionnaires.....	179
B- La mainmise du politique sur le recrutement, les promotions et les mutations dans la haute fonction publique	181

§3- Les mécanismes de la politisation des carrières des hauts fonctionnaires	183
A- L'ethno-politisation	183
B- Le parrainage politique : le cas du fait militant	185
C- Les effets	187
<i>Chapitre 2- Les hauts fonctionnaires sous la pression des intérêts sociétaux : la sociétalisation de la haute fonction publique</i>	<i>191</i>
Section 1- L'émergence des facteurs socio-culturels	192
§1- Des configurations socio-culturelles : une véritable dynamique parentale	192
A- L'appartenance à des groupes de référence	192
B- La « parentalisation » des rapports administratifs	194
a- Les mécanismes de la « parentalisation » de l'administration malienne	195
b- Les facteurs de la « parentalisation » des relations administratives	197
§2- Les impacts de l'émergence des facteurs socio-culturels sur le fonctionnement de la haute fonction publique malienne	200
Section 2- « La sociétalisation » de la haute fonction publique : un vecteur de désinstitutionnalisation du pouvoir administratif	204
§1- Les mécanismes de désinstitutionnalisation	204
§2- Le principal impact de la sociétalisation de la haute fonction publique : l'usage abusif des biens de l'État par les hauts fonctionnaires	208
A- L'usage abusif des biens mobiliers de l'État	209
B- L'usage abusif des biens immobiliers de l'État	215
 DEUXIEME PARTIE : LA NECESSAIRE RESTRUCTURATION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE : CONDITION DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'ÉTAT AU MALI	217
 TITRE 1- UNE POSSIBLE CONCILIATION ENTRE LE RECOURS AUX VALEURS SOCIO-CULTURELLES ET LES VALEURS D'UNE NOUVELLE GESTION DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE DANS UN ÉTAT FONCTIONNEL	221
<i>Chapitre 1- L'attachement de la haute fonction publique à l'environnement socio-culturel du pays : un remède à la crise de la légitimité de l'État malien</i>	<i>225</i>
Section 1- Une haute fonction publique à l'image de la diversité sociale: pour l'instauration d'une bureaucratie représentative	226
§1- Les défis de la diversité dans l'encadrement administratif supérieur	227
A- La crise du système éducatif, facteur d'affaiblissement de la légitimité des hauts fonctionnaires maliens	229
B- La faible représentativité des femmes au sein de l'encadrement administratif supérieur: une autre source de crise de la légitimité de l'État malien	230
§2- La haute fonction publique, un microcosme de la société malienne	233
§3- Un remède aux crises de la représentation et de la légitimité de l'État	236
Section 2- Le recours aux valeurs morales ancestrales : la moralisation de la haute fonction publique malienne	240
§1- Mettre l'éthique au cœur de l'univers axiologique des hauts fonctionnaires maliens	242
A- Les fondements de l'éthique administrative	243
a- Fondement sociologique	243
b- Fondement juridique	244
B- Les principales causes de la détérioration de l'éthique dans l'encadrement administratif supérieur	245
a- Le libéralisme économique	246
b- Le libéralisme politique: facteur déterminant de la déficience éthique dans la haute fonction publique malienne	247
§2- L'éthique, le fil conducteur des hauts fonctionnaires dans un secteur public en « déficit éthique »	247
A- Intérêts à faire prévaloir l'éthique au sein de l'encadrement administratif supérieur	248
B- Quelques stratégies de lutte contre la détérioration de l'éthique dans le secteur public	252

<i>Chapitre 2- Vers un changement de la gestion de la haute fonction publique en faveur du renforcement de capacités de l'appareil administratif de l'État malien</i>	255
Section 1- Mettre la formation des hauts fonctionnaires au cœur des dispositifs de réforme	256
§1- Le diagnostic des dispositifs de formation des hauts fonctionnaires maliens.....	256
A- Un mode de formation inadéquat aux besoins de l'encadrement administratif supérieur	256
B- Le versement direct des futurs hauts fonctionnaires dans la production : la décennie de vide dans les dispositifs de formation des cadres administratifs maliens	258
C- L'absence de filières promotionnelles et de plans de carrière pour les hauts fonctionnaires.....	260
§2- La renaissance de l'E.N.A. : une harmonisation des profils de formation des hauts fonctionnaires maliens	262
Section 2- Pour une nouvelle gestion de la carrière des hauts fonctionnaires.....	265
§1- La faisabilité juridique et pratique	265
A- La faisabilité juridique	265
B- La faisabilité pratique.....	266
a- La détermination des emplois administratifs supérieurs proposés à l'ouverture.....	266
b- Les modalités de l'ouverture	268
1- Par la création d'une banque de données des compétences	268
2- Des appels à candidature pour des fonctions hautement qualifiées	269
§2- Pour une nouvelle gestion organique	270
A- La création d'un corps unique de hauts fonctionnaires	271
a- Pour des meilleures communications et coordinations interministérielles	271
b- Une force d'impulsion dans la fonction publique au profit de l'Exécutif.....	272
B- La création d'une cellule de gestion des hauts fonctionnaires.....	273
§3- Le management par contractualisation des objectifs de la haute fonction publique.....	275
A- Le contrat d'objectifs annuel ou la lettre de mission : outils de la promotion des hauts fonctionnaires	275
B- La mise en place d'une véritable politique d'évaluation des hauts fonctionnaires	277
a- Evaluation individuelle des hauts fonctionnaires.....	278
b- L'évaluation des résultats, élément déterminant de la Gestion Axée sur les Résultats	281
 TITRE 2- LES HAUTS FONCTIONNAIRES AU CŒUR D'UNE ARTICULATION ENTRE ÉTAT ADMINISTRATIF, ÉTAT POLITIQUE ET INSTANCES SOCIALES AU MALI	285
<i>Chapitre 1- Administration et politique : une indispensable articulation entre État administratif et État politique</i>	287
Section 1- Une haute fonction publique consolidée dans son rôle de « passeuse » entre État administratif et État politique.....	289
§1- Le haut fonctionnaire, l'interface entre le pouvoir politique et l'administration: pour une autonomisation de la haute fonction publique	290
A- Les principes de l'autonomisation	290
B- L'autonomisation comme gage de la légitimité de la haute fonction publique	292
§2- Pour une implication réelle des hauts fonctionnaires : l'incontournable expertise des hauts fonctionnaires dans la co-production des politiques publiques	294
Section 2- Le besoin d'un « leadership administratif » dans la formulation des politiques publiques au Mali.....	302
§1- Promouvoir le « leadership administratif »	302
§2- Une aptitude à opérer une jonction efficace entre le technique et le politique : le « leadership administratif » à la frontière du politique et l'administratif.....	308
 <i>Chapitre 2- Pour une articulation entre État administratif et instances sociales</i>	311
Section 1- Vers le passage du modèle classique stato-centré au modèle partenarial entre État administratif et instances sociales.....	312
§1- L'État, titulaire traditionnel du monopole de l'interventionnisme public dans la société	313
§2- Le partage de l'interventionnisme public, l'apparition de la société civile dans l'espace public	316
A- Définition et concept de société civile au mali.....	316
B- L'émergence de la société civile et son influence sur la gouvernance de l'État administratif : pour l'institutionnalisation du processus participatif.....	321
Section 2- Le renforcement des intermédiations et des représentations entre instances administratives et sociales : un facteur de réduction du fossé entre l'État malien et la société civile	325
§1- Sortir du syndrome de la bipolarisation pour redéfinir les relations croisées entre État administratif et société civile.....	326
§2- Privilégier la voie de l'intermédiation.....	328
§3- Pour une société civile en plein exercice de ses fonctions fondamentales	338

CONCLUSION GENERALE	343
BIBLIOGRAPHIE.....	347
ANNEXES	389
TABLE DES MATIÈRES	441